

## **Samskabelse i kommunale rammer**

hvordan kan ledelse understøtte samskabelse?

Tortzen, Anne

*Publication date:*  
2016

*Document Version*  
Også kaldet Forlagets PDF

*Citation for published version (APA):*  
Tortzen, A. (2016). *Samskabelse i kommunale rammer: hvordan kan ledelse understøtte samskabelse?*  
Roskilde Universitet.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact [rucforsk@kb.dk](mailto:rucforsk@kb.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**Ph.d.-studerende:** Anne Tortzen

Institut for Samfundsvidenskab & Erhverv

**Vejleder:** Eva Sørensen

**Bivejleder:** Annika Agger

ISSN no 0909-9174

Ph.d. afhandling 2016

# Samskabelse i kommunale rammer

– hvordan kan ledelse understøtte samskabelse?



**Ph.d.-studerende:** Anne Tortzen

Institut for Samfundsvidenskab & Erhverv

**Vejleder:** Eva Sørensen

**Bivejleder:** Annika Agger

ISSN no 0909-9174

Ph.d. afhandling **2016**

# Samskabelse i kommunale rammer

– hvordan kan ledelse understøtte samskabelse?

# Indhold

Forord.....	6
<b>Kapitel 1: Introduktion og problemfelt.....</b>	<b>7</b>
1.1 Baggrund og motivation.....	7
1.1.1 Samskabelse på velfærdsdagsordenen.....	7
1.2 Afhandlingens forskningsspørgsmål og bidrag.....	12
1.3 Videnskabsteoretisk afsæt og forskningsstrategi .....	15
1.4 Forskningsprojektets teoretiske og empiriske afsæt.....	18
1.5 Afhandlingens opbygning .....	20
<b>Kapitel 2: Samskabelse som offentlig styringsstrategi.....</b>	<b>22</b>
Indledning .....	22
2.1 Samskabelse – begrebet og dets rødder.....	22
2.2 Samskabelse i et styringsperspektiv .....	25
2.3 To forståelser af samskabelse.....	30
2.4 Hvad viser forskningen om samskabelse i praksis? .....	37
2.5 Analysens udgangspunkt: Samskabelse som samstyring .....	43
2.6 Analyserammen: Grad og udbytte af samskabelse.....	46
Opsummering .....	49
<b>Kapitel 3: Ledelse af samskabelse.....</b>	<b>51</b>
Indledning .....	51
3.1 Ledelse af samarbejde og netværk .....	51
3.2 Ledelse af samskabelse: Tre perspektiver .....	54
3.3 Hvad ved vi empirisk om ledelse af netværk og samarbejde? .....	66
3.4 Analyserammen: Offentlige administratorers ledelsesgreb.....	71
3.5 Ledelse af samskabelse: Den samlede analyseramme.....	74
Opsummering .....	75
<b>Kapitel 4 Casevalg, metode og empiri .....</b>	<b>76</b>
Indledning .....	76
4.1 Et kvalitativt casestudie.....	76
4.2 Dataindsamlingen.....	83
4.3 Tre typer af data .....	88
4.4 Kodning og analyse af data .....	95
4.5 Etske spørgsmål og min rolle som forsker .....	101
4.6 Refleksion over min rolle som forsker .....	103

Opsummering .....	104
<b>Kapitel 5 ”Vi vil ændre den måde, vi er kommune på”</b> .....	106
En analyse af ’Omstillingsgruppe Læring og Trivsel hos børn og unge’, Holbæk Kommune .....	106
Indledning .....	106
5.1 Kort om casen.....	106
5.2 Hvordan udøver de offentlige administratorer ledelse i samskabelsesprocessen? .....	109
Rammesættende ledelsesgreb.....	109
Faciliterende ledelsesgreb .....	125
5.3 Udbyttet af ’Omstillingsgruppe Læring og Trivsel hos børn og unge’ .....	131
5.4 Konklusion: Hvordan påvirker ledelse samskabelsen i denne case?.....	136
<b>Kapitel 6 ”Hvordan kan vi få kommunen ned i hverdagslivet?”</b> .....	138
En analyse af ’ZebraBy Æblehaven/Rønnebærparken’, Roskilde Kommune .....	138
Indledning .....	138
6.1 Kort om casen.....	138
6.2 Hvordan udøver de offentlige administratorer ledelse i samskabelsesprocessen? .....	141
Rammesættende ledelsesgreb.....	141
Faciliterende ledelsesgreb .....	152
6.3 Udbyttet af Zebraby Æ/R .....	158
6.4 Konklusion: Hvordan påvirker ledelse samskabelsen i denne case?.....	163
<b>Kapitel 7: ”Vi forsøger sådan set at få borgerne til at gøre det selv. At komme af med dem som kunder”</b> .....	165
En analyse af ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’, Ikast-Brande Kommune.....	165
Indledning .....	165
7.1 Kort om casen.....	165
7.2 Hvordan udøver de offentlige administratorer ledelse i samskabelsesprocessen? .....	167
Rammesættende ledelsesgreb.....	168
Faciliterende ledelsesgreb .....	178
7.3 Udbyttet af ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’ .....	183
7.4 Konklusion: Hvordan påvirker ledelse samskabelsen i denne case?.....	186
<b>Kapitel 8: At lede samskabelse – barrierer og muligheder</b> .....	188
Indledning .....	188
8.1 Krydspres og håndteringsstrategier .....	190
8.2 Ledelse gennem diskursive greb .....	194
8.3 Politisk dekobling af samskabelsen.....	197

8.4 Udbyttet af samskabelse: Relationelt og symbolsk .....	200
Opsummering .....	201
<b>Kapitel 9 Konklusion og perspektivering</b> .....	203
Indledning .....	203
9.1 Afhandlingens konklusion og bidrag .....	203
9.2 Refleksion over forskningsprojektets begrænsninger .....	207
9.3 Diskussion og perspektivering .....	212
Litteraturliste .....	217
Dansk resumé .....	217
English Abstract .....	235

Dette er den offentlige version af afhandlingen, hvor bilag er udeladt af fortrolighedshensyn.  
 Bilagene kan fås ved henvendelse til [tortzen@ruc.dk](mailto:tortzen@ruc.dk).

# Forord

*”Lokalsamfund kan blive mere ’selvkørende’ og udvikle en større evne til problemløsning, når flere mennesker bliver involveret i at definere, analysere og arbejde hen imod en løsning af de fælles udfordringer. Og på langt sigt kan det lette presset på velfærdsstaten, hvis borgerne i højere grad begynder at tage sagerne i egen hånd og selv skaber nye fællesskaber”* (Tortzen, 2008, p. 245).

De første frø til denne afhandling blev sået for en del år siden, da jeg skrev bogen ’Borgerinddragelse – demokrati i øjenhøjde’, som citatet ovenfor stammer fra. Det var et - tænker jeg nu - temmelig idealistisk bud på, hvordan kommunerne kunne styrke nærdemokratiet gennem borgerinddragelse. Professor Eva Sørensen, som har vejledt dette ph.d.-projekt, var forlagets faglige konsulent på bogen dengang. Hun foreslog mig at skrive lidt mere om de forhold, der kan gøre det vanskeligt at få borgerinddragelse til at lykkes. På den måde kan man sige, at ringen er sluttet. Efter godt tre års forskningsmæssig fordybelse kan jeg nu give et mere uddybende svar på, hvilke forhold - særligt af ledelses- og styringsmæssig art - der kan stå i vejen for et ligeværdigt og givende samarbejde mellem det offentlige og borgerne. Og dermed også, hvad der skal til for at understøtte ambitionen om samskabelse.

Arbejdet med ph.d.-en har været et dybt tilfredsstillende personligt og fagligt udviklingsprojekt, og det har jeg mange at takke for. Først en stor tak til min vejleder og bi-vejleder på Institut for Samfundsvidenskab & Erhverv, RUC, Eva Sørensen og Annika Agger – uden jeres opmuntring og konstruktive feedback var det aldrig gået! En varm tak til mine ph.d.-kolleger, som jeg har fulgtes med på op- og nedture igennem ph.d.-forløbet og haft givende faglige og personlige snakke med. Særlig tak til min altid engagerede og skarpt tænkende kontorfælle, Andreas, og til Mie og Kristina, som har været min ’basisgruppe’ undervejs og har gjort en kæmpe forskel. Også en tak til mine kolleger i forskningsgruppen for at invitere mig ind i et inspirerende fagligt miljø – og tak til internationale forskerkolleger på INLOGOV, Birmingham, og i en række andre internationale co-production forskningsmiljøer for værdifuld inspiration.

En stor tak til alle de ledere og medarbejdere i de tre casekommuner, som har udvist mod og imødekommenhed ved at lukke mig indenfor og dermed har gjort dette projekt muligt. Desuden tak til mine UKON-kolleger for at binde an med dette erhvervs-ph.d.-projekt og for at understøtte og inspirere mig undervejs. En særlig tak til Manon, som har bygget bro og hjulpet mig med at navigere mellem mange forskellige roller. Og tak til Innovationsfonden for at gøre projektet muligt økonomisk.

Endelig til slut en kæmpe tak til mine venner og til min familie. Særligt til min samlever, Jens, og vores tre døtre, Mathilde, Alberte og Elvira. I har lagt øre til meget i løbet af de tre år – og har givet plads til, at jeg i perioder kunne være både fysisk og mentalt fraværende. I har været en vigtig støtte og opmuntring - og uden jer havde det været meget sværere!

Anne Tortzen, RUC, december 2016

# Kapitel 1 Introduktion og problemfelt

*”Grundstenen for samskabelsen er en gensidig erkendelse af, at det, man kan opnå sammen, langt overstiger det, man kan gøre hver for sig” (Sørensen & Scheibel, 2016, p. 7)*

## 1.1 Baggrund og motivation

Det danske velfærdssamfund som vi kender det, er under pres. Mange politikere og offentlige ledere ser samskabelse – forstået som samarbejde med borgere og civilsamfund om at udvikle og producere velfærd – som en vej til at redde velfærden. Dermed har samskabelse fundet vej ind i den offentlige styring. I Danmark og en række andre vestlige velfærdsstater søsættes i disse år en mængde strategier og initiativer under overskriften ’samskabelse’. Samskabelse udfordrer den traditionelle arbejdsdeling mellem det offentlige og civilsamfundet, da denne styreform handler om at udvikle samarbejde på tværs af disse sektorer. Derved rækker den ved den traditionelle forestilling om ledelse og rejser spørgsmålet om, hvordan samarbejde mellem autonome aktører kan styres og ledes, så det giver værdi.

Denne afhandling fokuserer på et væsentligt, men forskningsmæssigt underbelyst spørgsmål, nemlig: Hvordan kan kommunale aktører gennem ledelse understøtte og fremme samarbejde med civile aktører om at udvikle og producere velfærd? Hovedambitionen med forskningsprojektet er at udvikle viden om, hvilken form for ledelse der skal til for at fremme og understøtte samskabelse. Forskningen i samskabelse beskæftiger sig kun i begrænset omfang med ledelsesdimensionen af samskabelse. I dette forskningsprojekt ser jeg samskabelse i et styringsperspektiv og udvikler med afsæt i denne forståelse en teoretisk ramme til at analysere ledelse af samskabelse.

I det følgende ridser jeg indledningsvis den aktuelle samskabelsesdagsorden op – først i praksis og dernæst i forskningen. Dernæst præsenterer jeg afhandlingens forskningsspørgsmål og bidrag (afsnit 1.2) samt argumenterer for forskningsprojektets socialkonstruktivistiske udgangspunkt og for den abduktive forskningsstrategi (afsnit 1.3). I afsnit 1.4. beskriver jeg dernæst afhandlingens teoretiske og empiriske afsæt, hvorefter kapitlet rundes af med en oversigt over afhandlingens opbygning (afsnit 1.5).

### 1.1.1 Samskabelse på velfærdsdagsordenen

I disse år skyller en samskabelsesbølge hen over en række vestlige lande, deriblandt Danmark. Offentlige ledere, administratorer og politikere er optagede af at udvikle og nytænke den offentlige styring og velfærdsproduktion. De har en ambition om at samskabe velfærd ved at etablere nye samarbejdsrelationer og rollefordelinger mellem den offentlige sektor og borgere, civilsamfund og andre eksterne interessenter. Den aktuelle samskabelsesdagsorden genfindes i forskellige former og under forskellige betegnelser i en række vestlige lande. Ofte som led i offentlige initiativer for at reformere og effektivisere velfærden i en tid med økonomisk knaphed og pres på de offentlige budgetter (OECD, 2011; Pestoff, Brandsen, & Vershuere, 2012; Voorberg, Tummers, et al., 2015). Forskningen peger på, at den aktuelle interesse for samskabelse især er drevet af økonomiske og budgetmæssige udfordringer ift. de offentlige velfærdsbudgetter (Alford, 2014; Fledderus,



Brandsen, & Honingh, 2014; Meijer, 2014, 2016). Derudover peges på en række forskellige forklaringer i form af dalende tillid til politikerne, dårlige erfaringer med eksisterende måder at producere og levere offentlig service samt den teknologiske udvikling, som påvirker relationen mellem stat og borgere (Alford, 2014; Fledderus et al., 2014; Meijer, 2014, 2016).

Der er delte meninger om, hvorvidt samskabelse er gammel vin på nye flasker. Man kan påpege, at borgernes aktive medvirken altid har haft stor betydning for, at den offentlige sektor er funktionsdygtig (Alford, 2009). Det nye er, at samskabelse er på dagsordenen i Danmark og andre vestlige lande som en strategisk og styringsmæssig indsats, der sigter mod at fremme borgernes og civilsamfundets bidrag til og medvirken i velfærdsproduktionen (Boyle, Slay, & Stephens, 2010; Mandag Morgen, 2012, 2013).

### **Samskabelsesdagsordenen: International, dansk og kommunal**

Den aktuelle, internationale samskabelsesdagsorden har sit udspring i Storbritannien, hvor den britiske regering i 2010 igangsatte initiativet Big Society. Initiativet blev italesat som 'samskabelse' med en ambition om at 'rulle staten tilbage' og give civilsamfundet mere magt, samtidig med at der blev gennemført store nedskæringer i de kommunale budgetter (Civil Exchange, 2015). Big Society har været genstand for omfattende forskning og evaluering (Alcock, 2010; Bartels, Cozzi, & Mantovan, 2013; Buser, 2013; Civil Exchange, 2015; Jeffares, 2015; Sullivan, 2012). Den officielle evaluering af Big Society viser, at initiativet - med nogle få, positive undtagelser – ikke har nået sine mål og ikke er lykkedes med at overføre magt fra staten til de lokale borgere (Civil Exchange, 2015). Tværtimod har det medført et såkaldt 'Big Society Gap', der betegner en øget kløft mellem de velstillede grupper og de dårligere stillede, som skyldes nedskæringer i de offentlige services kombineret med en markedsbaseret styringsmodel, der tilgodeser virksomheder fremfor civilsamfundsorganisationer.

I Danmark bæres samskabelsesbølgen frem af en række organisationer og offentlige topledere og politikere under betegnelser som 'Kommune 3.0' (Skanderborg Kommune), 'Kommune Forfra' (Aarhus Kommune) og 'Fremtidens velfærdsalliancer' (Kommunernes Landsforening). Samskabelse er først og fremmest på dagsordenen i de danske kommuner, men genfindes også i de danske regioner, på det ministerielle niveau samt hos en række interesse- og civilsamfundsorganisationer og i forsknings- og undervisningsverdenen. Ligesom de offentlige ledere og administratorers arbejde med at udvikle og fremme samskabelse foregår i en vekselvirkning med konsulenter, tænketanke og forskere. Ifølge en undersøgelse fra KORA og SDU, har kommunernes indsats ift. samarbejde med civilsamfundet *"først og fremmest...manifesteret sig som en politisk diskurs, som mange interessegrupper...p.t. kæmper om at definere indholdet af"* (Ibsen & Espersen, 2016, p. 83). Man kan også sige, at der de seneste år er opstået et 'marked' for samskabelse, hvor en række konsulentvirksomheder og tænketanke tilbyder analyser, kompetenceudvikling, rådgivning og formidling til at understøtte samskabelse.

Som nævnt slår samskabelsesdagsordenen i Danmark tydeligst igennem på det kommunale niveau, som står for størstedelen af den borgernære offentlige service, dvs. fx ældreomsorg, børneinstitutioner og forebyggende sundhedsindsatser. Danske kommuner har et omfattende samarbejde med civile aktører, som vedrører mange forskellige forvaltningsområder (Ibsen & Espersen, 2016). Ligesom strategier og politikker for samarbejde mellem kommune og civile aktører er et meget udbredt fænomen på kommune- og forvaltningsplan (ibid. 2016). På

kommunalt niveau kan samskabelsesdagsordenen forstås som det seneste trin i en længere udvikling, hvor nærdemokrati, inddragelse af borgere og brugere og samarbejde med frivillige har været i fokus efter kommunalreformen i 2007 (Agger, 2010; Regeringen, 2010; Tortzen, 2008; Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013; Aarup, 2010).

### **Forventninger til udbytte**

De offentlige aktører udtrykker store forventninger til, hvilket udbytte og hvilken værdi der kan opnås med samskabelse. Det forventede udbytte af samskabelse italesættes i form af en række forskellige 'bundlinjer', nemlig effektivitet, innovation og demokrati. I tråd med forskningens resultater (Alford, 2014; Fledderus et al., 2014; Meijer, 2014, 2016) spiller knapheds-fortællingen en fremtrædende rolle i kommunernes italesættelse af samskabelse. Tankegangen er, at ressourcepresset på den offentlige velfærd kan mindskes gennem samskabelse ved at trække ressourcer fra civilsamfundet ind i prioritering, planlægning og produktion af velfærd. Samskabelse ses dermed som en mulighed for at 'få mere for mindre' i den kommunale velfærd (Sørensen & Torfing, 2015). Desuden italesættes det forventede udbytte af samskabelse i en række parallelle fortællinger om 'innovation', 'kvalitet', 'nye fællesskaber og social kapital' og 'kommunal branding og profilering' (Bason, 2010; Frivilligrådet, 2013; Thyrring Møller, 2014). Forvaltningschefer i de danske kommuner fokuserer især på værdier som styrket tillid mellem kommune og borgere, empowerment af borgere og civilsamfundsaktører samt forbedring og udvikling af den kommunale service (Ibsen & Espersen, 2016).

Det store fokus på samskabelse blandt kommunale politikere og administratorer understreger behovet for mere viden (Espersen, 2015). I Danmark er der endnu ikke gennemført systematiske empiriske undersøgelser af samskabelsesprojekter. For at kvalificere de kommunale indsatser er der behov for forskningsbaseret viden og teoriudvikling ift., hvordan konkrete samskabelsesinitiativer udfolder sig i praksis, og hvilke former for værdi og udbytte de medfører. Ligeledes mangler der teoretisk og empirisk viden om, hvordan kommunerne kan understøtte og fremme samskabelse gennem styring og ledelse.

### **Ledelse, der understøtter samskabelse**

Et centralt spørgsmål er her, hvilken betydning ledelse har ift. at sikre, at samskabende processer skaber den værdi og det udbytte, som aktørerne håber på. Samskabelse som strategisk og styringsmæssig indsats udfordrer den traditionelle forståelse af ledelse, hvad de offentlige aktører også er opmærksomme på. Både blandt offentlige ledere og i forskningen italesættes et behov for at udvikle nye former for ledelse og styring for at understøtte samskabelse. Blandt de kommunale topledere bliver ønsket om at fremme samskabelse italesat som led i en større vision om at ændre grundlæggende på kommunens rolle som producent af velfærd. Dette formuleres som en ambition om en anden form for styring med sigte på, at den offentlige velfærd i fremtiden i højere grad bliver til i et samarbejde med borgere, frivillige organisationer, virksomheder og andre interessenter (T. Andersen & Reierman, 2016; Skanderborg Kommune, 2014; Væksthus for Ledelse, 2016; Aarhus Kommune, 2015).

Desuden peger en række forskere på behovet for at udvikle en ny form for offentlig ledelse, som kan understøtte samskabende processer mellem offentlige aktører og civilsamfundsaktører. Et behov, der formuleres således af professor Eva Sørensen, RUC: *"Denne nye såkaldte samskabelsesstrategi kalder på en ny ledelsestænkning, der formår at øge samarbejdet om*

*opgave- og problemløsning mellem relevante offentlige og private parter*” (Sørensen, 2015). Andre forskere understreger behovet for at forske i ledelsesdimensionen af samskabelse med særligt fokus på at undersøge, hvordan magtfordelingen mellem aktørerne påvirker samskabelsen: *“Future research needs to explore the gap between ‘distributed leadership’ and ‘distributed power’ in co-production processes and the extent to which it could affect the process and outcome of co-production”* (Schlappa & Imani, 2013, p. 11). Her er antagelsen, at ledelse – og ikke mindst fordelingen af indflydelse mellem aktørerne i samarbejdet – kan påvirke processen og udbyttet af samskabelsesprocesser.

Samskabelse kædes dermed af både offentlige aktører og forskere sammen med behovet for en ny form for styring og ledelse, der kan understøtte samarbejde mellem autonome aktører med hver deres interesser og magtbase. De offentlige lederes og politikeres aktuelle, store interesse for samskabelse skaber et behov for at få belyst, hvordan styring og ledelse kan fremme hhv. hæmme samskabende processer. I det følgende ser jeg på, hvad forskningen i samskabelse kan bidrage med til at belyse dette spørgsmål.

### **1.1.2 Forskningen i samskabelse**

Internationalt foregår der en omfattende forskning i samskabelse, som trækker på en række forskellige faglige traditioner (se kapitel 2). Samskabelsesbegrebet er karakteriseret ved at være uklart og mangetydigt (Needham, 2008; Osborne & Strokosch, 2013), ligesom det går under en række forskellige betegnelser som fx ‘co-creation’, ‘co-production’ og ‘social innovation’ (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2013a).

I forskningen har begrebet ‘samskabelse’ (på engelsk ‘co-production’) rødder tilbage i 1970’erne. Termen ‘co-production’ blev først benyttet af den amerikanske økonom, Elinor Ostrom (Parks et al., 1981) som betegnelse for det empiriske fænomen, at lokale borgere indtog en rolle som medskabere af tryghedsindsatsen i amerikanske storbyer. Den første bølge af forskning i samskabelse, som udfoldede sig i 1970’erne og ’80’erne, havde fokus på, hvordan borgere kunne bidrage til produktionen af velfærd gennem samskabelse (Brudney & England, 1983; Ostrom, 1996; Parks et al., 1981). Inden for forvaltningsforskningen er der de seneste år opstået en ‘anden bølge’ af forskning i fænomenet samskabelse, som videreudvikler det oprindelige samskabelsesbegreb. Således er den aktuelle forskning i samskabelse domineret af to grundlæggende forskellige tilgange til fænomenet: En effektivitets-forståelse med rod i en økonomisk ‘rational choice’-tænkning og en empowerment-forståelse med rod i en demokrati- og netværkstænkning (Agger, 2015; Agger & Tortzen, 2015). Denne udvikling i begrebet ser jeg som udtryk for, at de dominerende styringsforståelser gennem tiden har tonet samskabelsesbegrebet (udfoldes i kapitel 2).

#### **Styringsmæssige udfordringer i samskabelse**

Forskningen beskæftiger sig med både muligheder og udfordringer i samskabelse. På den positive side fremhæves, at samskabelse mellem det offentlige og civilsamfundet kan give værdi i form af bedre effektivitet og kvalitet, offentlig innovation og styrket demokrati (Durose, Justice, & Skelcher, 2013; Durose & Richardson, 2016; Pestoff, 2008). På den negative side peges på, at samskabelse kan ses som en neo-liberal tendens med fokus på privatisering, hvor velfærdsydelser, der tidligere blev varetaget af fagprofessionelle, overdrages til frivillige og andre

civilsamfundsaktører (Pestoff, 2016; Van Houdt, Suvarierol, & Schinkel, 2011). Desuden fremhæves det, at samskabelse kan medføre en række demokratiske og styringsmæssige udfordringer i form af nye former for ulighed, mulige konflikter mellem borgere og mindre gennemsigthed i produktionen af den offentlige velfærd (Meijer, 2016).

I afhandlingen vælger jeg at se samskabelse som en form for samstyring. Samstyring betegner samfundsstyring, som foregår i indbyrdes forbundne policy-arenaer og omfatter en bred kreds af offentlige og private aktører, der udveksler viden, ressourcer og ideer gennem forhandlet interaktion. Jeg vælger altså at se samskabelse som midlertidige interaktive styringsarenaer (Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012a), der fungerer parallelt med de traditionelle styringsarenaer. Hovedargumentet i afhandlingen er, at når samskabelse ses som samstyring med fokus på de styringsmæssige, demokratiske og relationelle aspekter, bliver ledelsesdimensionen i samskabelse central. Inden for den generelle forskning i samstyringsprocesser er der solidt belæg for at hævde, at den måde ledelse og styring udøves på i samstyringsprocesser har indflydelse på samarbejdet mellem aktørerne og udbyttet af det (Ansell & Gash, 2007; de Jongh, 2013; Edelenbos, Van Buuren, & Klijn, 2013; Keast & Mandell, 2014; Klijn, Steijn, & Edelenbos, 2010; Koppenjan & Klijn, 2004; van Meerkerk & Edelenbos, 2013). Konkret mangler der dog inden for forskningen i samskabelse både empirisk og teoretisk viden om ledelsesdimensionen af samskabelse, og hvordan ledelse kan påvirke proces og udbytte i samskabelsesprocesser. Jeg vil derfor argumentere for, at der dels er behov for at konceptualisere ledelsesdimensionen af samskabelse teoretisk, dels med afsæt heri at undersøge denne dimension empirisk i konkrete samskabelsesprocesser.

### **Ledelsesdimensionen er underbelyst**

Hidtil har forskningen i samskabelse ikke viet megen opmærksomhed til de ledelses- og styringsmæssige dimensioner af samskabelse og dermed til spørgsmålet om, hvordan samskabende processer ledes (Schlappa & Imani, 2013), eller på hvilken måde ledelse kan understøtte samskabelse. Enkelte forskere beskæftiger sig indirekte med ledelse af samskabelse. Pestoff (2014) udforsker betingelserne for bæredygtig samskabelse, fx gruppens størrelse, grad af forskellighed, ansigt-til-ansigt-kommunikation m.v. Durose et al. (2013) peger på vigtigheden af at styrke relationer og tillid mellem borgere/lokalsamfund og offentligt ansatte, fremme co-design af nye løsninger samt skabe plads til og forbinde de forskellige værdier, som deltagerne bringer med ind i samarbejdet. Schlappan og Imani (2012, 2013, 2016) har som de eneste forskere på samskabelsesfeltet konceptualiseret ledelse af samskabelse og undersøgt ledelse empirisk. Med fokus på de relationelle dynamikker mellem offentlige aktører og borgere har de undersøgt konkrete interaktioner i samskabelse af service og bl.a. set på, hvordan ledelse og indflydelse deles mellem aktørerne i samskabelsesprocessen.

Det er kendetegnende for den sparsomme forskning i sammenhængen mellem ledelse og samskabelse, at den primært fokuserer på den faciliterende ledelse, der udøves for at understøtte samarbejdet mellem aktørerne, mens den ikke beskæftiger sig med, hvordan den rammesættende ledelse, der består i at sætte rammer og mål for indsatsen, påvirker samskabelsen. Alt i alt er ledelsesdimensionen i almindelighed - og særligt den dimension af ledelse, der handler om at sætte rammer for samskabelse gennem styring - underbelyst i forskningen. Det er denne mangel på ledelses- og styringsfokus i samskabelsesforskningen, afhandlingen har som ambition at råde bod på.

## 1.2 Afhandlingens forskningsspørgsmål og bidrag

Dette forskningsprojekt falder under kategorien 'problemdrevet forskning', da det tager udgangspunkt i et væsentligt spørgsmål med politisk og samfundsmæssig relevans (Haig, 2005; Shapiro, 2002), nemlig spørgsmålet om, hvordan ledelse kan fremme de kommunale ambitioner om at udvikle velfærden gennem samskabelse. Afhandlingens formål er todelt: Dels at bidrage til teoriudvikling indenfor såvel ledelse som samskabelse gennem at begrebsliggøre sammenhængen mellem de to fænomener. Dels empirisk at udforske, hvordan de offentlige administratorers ledelsesinterventioner påvirker grad og udbytte af samskabelse. Det leder frem til nedenstående forskningsspørgsmål.

### 1.2.1 Forskningsspørgsmålet

Afhandlingens forskningsspørgsmål lyder:

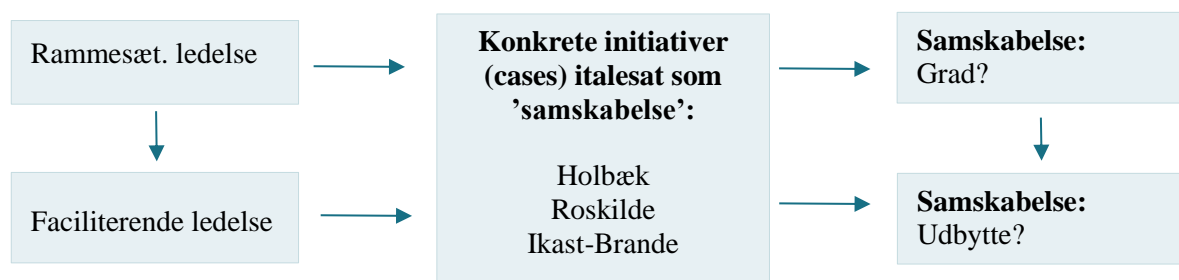
**Hvordan påvirker de offentlige administratorers ledelse grad og udbytte af samskabelse?**

Dette spørgsmål undersøges med afsæt i tre empiriske cases fra Holbæk, Ikast-Brande og Roskilde kommuner ved hjælp af følgende undersøgelsesspørgsmål:

- Hvad er samskabelse?
- Hvordan kan samskabelse forstås i en kontekst af offentlig styring?
- Hvilke former for ledelse kan fremme samskabelse?
- Hvilke barrierer er der for at lede samskabelse?
- Hvordan udøver de offentlige administratorer ledelse i samskabende processer?
- Hvad karakteriserer samskabelsesprocesserne i de tre cases? (grad og udbytte)?

I skematisk form antager jeg, at sammenhængen mellem styring/ledelse og samskabelse ser således ud:

**Figur 1.1 Sammenhæng mellem ledelse og samskabelse**



Formålet med forskningsprojektet er at forstå sammenhænge mellem ledelse og samskabelse – og ikke at fastslå kausalitet i en deterministisk forstand fx i form af 'lovmæssigheder' (Blaikie, 2010). Grundantagelsen er, at de kommunale aktørers styring og ledelse i konkrete samskabelsesprocesser har betydning for graden og udbyttet af samskabelsen. Det er altså et empirisk spørgsmål, om og i

hvilken grad der forekommer samskabelse i de tre empiriske cases. Hovedspørgsmålet i den empiriske analyse er, hvilke ledelsesinterventioner af henholdsvis rammesættende og faciliterende art, der er tale om, og hvordan disse påvirker henholdsvis graden og udbyttet af samskabelsen i de tre konkrete cases.

### **Afhandlingens forståelse af styring og ledelse**

Afhandlingen forstår offentlig styring som (egen oversættelse): *"den proces at sætte retning for samfundet og økonomien gennem kollektiv handlen og i overensstemmelse med fælles mål"* (Torfing et al., 2012a, p. 14). Dermed ser jeg styring, som det overordnede begreb, mens jeg opfatter ledelse som en måde at udfolde styring på. I forvaltningsforskningen er det almindeligt at skelne mellem tre dominerende styringsparadigmer i den offentlige sektor (Pollitt & Bouckaert, 2011), som har hver deres opfattelse af, hvordan den offentlige ledelse skal udøves, dvs. hvem leder, hvem bliver ledet, og hvad er de centrale ledelsesgreb. Afhandlingen tager afsæt i en New Public Governance forståelse af styring (udfoldes i kapitel 2) og ser på den baggrund ledelse som understøttelse af selvstyrende systemer på tværs af organisationer (udfoldes i kapitel 3). I analysen af de konkrete ledelsesgreb, der udøves af de offentlige aktører i samskabelsesprocesser, dækker begrebet 'ledelse' både over den rammesættende ledelse, der består i at sætte rammer og mål for indsatsen, og over den faciliterende ledelse, som er rettet mod at understøtte samarbejdet mellem aktørerne.

### **De offentlige administratorer som ledere**

Forskningsprojektets erkendelsesinteresse centrerer sig om de offentlige administratorers rolle som ledere i samskabelsesprocesser. Fokus er her på, hvilken rolle ledelse spiller for, om samskabelse, som initieres af offentlige administratorer, fører til de ønskede resultater. I princippet kan samskabelse initieres af mange forskellige parter, herunder borgere og civilsamfundsaktører, ligesom ledelse af samstyring og samskabelse kan varetages af en vifte af forskellige aktører (Nederhand, Bekkers, & Voorberg, 2014; van Meerkerk, 2014). Samtidig viser forskningen, at samskabelsesinitiativer ofte initieres og rammesættes af offentlige aktører (Ibsen & Espersen, 2016; Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2015a; Aagaard, Sørensen, & Torfing, 2014). Derfor fokuserer analysen på den styring og ledelse, der udøves af de offentlige administratorer, dvs. forvaltere og administrative offentlige ledere på alle niveauer, der (uanset formel position) indgår i rollen som enten rammesættende eller faciliterende ledere i de empiriske samskabelsesprocesser. Derved afgrænser jeg mig fra at undersøge andre typer af ledelse, som også kan have indflydelse på disse processer, nemlig politisk ledelse (udøvet af byrådet, politiske udvalg eller individuelle politikere) og uformel ledelse, fx i form af forbindende ledelse ('connective leadership') udøvet af borgere eller civilsamfundsaktører (van Meerkerk, 2014).

### **Definition af samskabelse**

I denne afhandling vælger jeg at forstå samskabelse som en form for samstyring og retter dermed fokus mod de styringsmæssige, demokratiske og relationelle aspekter af samskabelse. Samskabelse forstås her som en særlig form for samstyring, der sigter mod at udvikle en kvalitativt ny form for samarbejde og relation mellem det offentlige og civilsamfundet/borgerne. Jeg anvender følgende **definition af samskabelse** i afhandlingen: Offentlige aktører og borgere samarbejder om at udnytte alle parter aktiver, ressourcer og bidrag bedre for at opnå empowerment, større effektivitet eller bedre resultater. Her er tale om en videreudvikling af en

definition oprindeligt udviklet af Bovaird og Löffler (2014), som jeg redegør nærmere for i kapitel 2.

### 1.2.2 Afhandlingens teoretiske og empiriske bidrag

Som vist er der behov for forskningsbaseret teoriudvikling og viden om samskabelse i en styringskontekst. Afhandlingen bidrager både teoretisk og empirisk til forståelsen af, hvordan styring og ledelse påvirker samskabelse. Figur 1.2 opsummerer afhandlingens bidrag af hhv. empirisk og teoretisk karakter.

**Figur 1.2 Afhandlingens empiriske og teoretiske bidrag**

<b>Teoretisk</b>	<p>Konceptualisere samskabelse i en styringskontekst – og dermed særligt betydningen af den rammesættende ledelse for samskabelse</p> <p>Udvikle en teoretisk ramme til at analysere ledelse af samskabelse</p> <p>Udvikle begreber til at måle grad og værdiskabelse af samskabelse</p>
<b>Empirisk</b>	<p>Tilføje empirisk viden om samskabelsesinitiativer i en dansk, kommunal kontekst: Hvilke praksisser udfolder sig under betegnelsen 'samskabelse'</p> <p>Generere viden om, hvilke ledelsesgreb de offentlige administratorer benytter og hvordan de påvirker samskabelsen</p> <p>Opnå indsigt i, hvilke former for ledelse, der virker hhv. fremmende og hæmmende for samskabelse</p>

#### Det teoretiske bidrag

Ambitionen er at bidrage teoretisk til forskningen i samskabelse ved at analysere samskabelse ud fra et styringsperspektiv. Med afsæt i denne forståelse konceptualiserer forskningsprojektet ledelsesdimensionen af samskabelse. Det sker ved at udvikle en analyseramme, som med afsæt i begreber fra forskningen i ledelse af samarbejde og netværk begrebsliggør ledelse af samskabelse og benyttes til at analysere de styrings- og ledelsesmæssige dimensioner af samskabelse.

Afhandlingen bidrager særligt til forskningen i samskabelse ved at sætte fokus på den rammesættende ledelses betydning for samskabende processer. Et centralt teoretisk bidrag til forståelse af, hvordan ledelse påvirker samskabelse, er påvisningen af, at den rammesættende ledelse er afgørende for graden og udbyttet af samskabelsen. Afhandlingen konceptualiserer tre forskellige strategier, som de offentlige administratorer benytter til at håndtere det styringsmæssige krydspres i samskabelsesprocesserne. Strategier som virker henholdsvis hæmmende eller fremmende for samskabelse.

Desuden er det afhandlingens ambition at bidrage til at klargøre og præcisere samskabelsesbegrebet, der som allerede nævnt er præget af uklarhed og mangetydighed. Forskningsprojektet yder et teoretisk bidrag til samskabelsesforskningen ved at sætte samskabelse ind i et styringsperspektiv og relatere den eksisterende samskabelsesforskning til de dominerende styringsparadigmer i den offentlige sektor. Desuden bidrager afhandlingen med begreber til at operationalisere og måle grad og udbytte af samskabelse. Herved adresseres et spørgsmål, som også er relativt underbelyst i samskabelsesforskningen, nemlig hvordan det er muligt at måle, hvilken værdi samskabelse tilfører (Durose, Needham, Mangan, & Rees, 2015).

### **Det empiriske bidrag**

Forskningsprojektet tilfører tiltrængt empirisk viden om, hvilke konkrete praksisser der udfolder sig i en dansk kontekst under betegnelsen 'samskabelse'. Afhandlingens ambition er desuden at bidrage til forskningen i samskabelse med empirisk viden om ledelsesdimensionen i samskabelse. Det sker for det første ved at generere empiriske viden om, hvilke ledelsesgreb offentlige administratorer benytter i ledelsen af konkrete samskabelsesprocesser. For det andet sker det ved at afdække, hvordan disse ledelsesgreb i praksis påvirker graden og udbyttet af samskabelsen. Ved at foretage en dybtgående, kvalitativ undersøgelse af ledelse i samskabelsesprocesser er det målet at udvikle nuanceret viden om disse processer. Gennem den empiriske analyse udpeges, hvilke former for ledelse og styring der kan virke befordrende eller hæmmende for, at samskabelse kan finde sted, og for at samskabelsen skaber værdi. Her bidrager afhandlingen konkret ved at udfolde, hvad de usynlige barrierer for borgernes deltagelse i form af et 'glasloft' i samskabelse, består af (Pestoff, 2012a). Glasloftet beskrives mere indgående i afsnit 8.2.2.

Derved er det forskningsprojektets ambition at bidrage med ny viden om de dynamikker, der udfolder sig i konkrete samskabelsesprocesser og med indsigt i, hvad der skal til for at fremme samskabelse i praksis, som efterlyses af en række forskere (Dunston, Lee, Boud, Brodie, & Chiarella, 2009; Sirianni, 2009; Sørensen & Torfing, 2011b; Verschuere, Brandsen, & Pestoff, 2012). Målet er, at denne empiriske viden kan tilføre værdi for praktikere og ledere i den offentlige sektor i deres bestræbelse på at udvikle den offentlige velfærd gennem samskabelse.

## **1.3 Videnskabsteoretisk afsæt og forskningsstrategi**

Jeg har valgt at besvare forskningsspørgsmålet ved at gennemføre et kvalitativt casestudie af samskabelsesinitiativer i tre danske kommuner ud fra et socialkonstruktivistisk grundsyn (Creswell, 2009) og ved at benytte en abduktiv forskningsstrategi. Afhandlingen indskrives i det fortolkningsvidenskabelige paradigme (Creswell, 2009) og bygger på den grundlæggende anskuelse, at viden og indsigt i sociale forhold nødvendigvis må bygge på forståelse af og indlevelse i de sociale fænomener, der undersøges. Afsættet er en socialkonstruktivistisk tilgang, som betoner samfundsmæssige fænomeners praksis- og fortolkningsafhængige, diskursive karakter. Denne videnskabsteoretiske position bygger på den opfattelse, at det, vi opfatter som 'virkelighed', er betinget af vores fortolkning og konstruktion af det, vi ser. Den samfundsmæssige virkelighed er konstrueret af aktører og kan dermed også forandres af aktører. Det konstruktivistiske paradigme forsøger at gøre op med det positivistiske erkendelsesteoretiske udgangspunkt, der er gældende i megen samfundsforskning (Glynos & Howarth, 2007).



Forskningsprojektet hviler på en række erkendelsesteoretiske antagelser, som udspringer af det socialkonstruktivistiske paradigme: 1. Viden er altid historisk og kulturelt specifik og præget af den sociale og kulturelle kontekst, som den indgår i. 2. Sprog forstås som handling, dvs. at det at sige noget er ensbetydende med at gøre noget, hvorved sproget bliver konstituerende for virkeligheden. 3. Aktørernes sociale praksis er i fokus. Forklaringer af social praksis skal søges i den sociale interaktion, der udspiller sig mellem mennesker (Creswell, 2009; Rasborg, 2005). Med udgangspunkt i dette erkendelsesteoretiske grundlag har jeg valgt en kvalitativ undersøgelsesstrategi, som er velegnet til at indfange fænomener i deres kompleksitet og helhed og i deres lokale, naturlige kontekst (Miles & Huberman, 1994; Stake, 2010). Mit forskningsdesign er et kvalitativt komparativt casestudie, som beskrives mere indgående i kapitel 4. I det følgende vil jeg redegøre mere indgående for den abduktive forskningsstrategi, som anvendes i studiet.

### **1.3.1 En abduktiv forskningsproces**

En abduktiv forskningsstrategi er særlig velegnet i et problemdrevet forskningsprojekt som dette, der tager udgangspunkt i og søger svar på aktuelle spørgsmål med en politisk og samfundsmæssig relevans (Haig, 2005; Shapiro, 2002). Her kan alle teorier, der bidrager til at forstå og redegøre for fænomenet, principielt bringes i spil, dvs. at forklaringskonstruktionen kan være pragmatisk og tværfaglig (Sørensen & Torfing, 2005). Udgangspunktet er ikke de empiriske data (induktion) eller teorien (deduktion), men derimod et identificeret 'problem', der ønskes belyst. Det, der særligt kendetegner den abduktive forskningsproces, er samtidigheden i arbejdet med teori og empiri (Blaikie, 2007). Min indsamling og analyse af de empiriske data er sket med afsæt i en teoretisk linse, som er justeret i takt med nye erkendelser, der udspringer af empirien. Forskningsprocessen er dermed forløbet som en proces, hvor teorirammen løbende er tilpasset, så den giver mening i lyset af data.

Studiets grundlæggende antagelse, som er udledt fra teorien og fra hidtidig forskning, er, at ledelse spiller en vigtig rolle i samskabende processer. Teorier om styring og ledelse af netværk og samarbejde (collaborative leadership/governance) udgør den teoretiske linse (Creswell, 2009; Reeves, Albert, Kuper, & Hodges, 2008), hvor igennem jeg undersøger de tre konkrete cases. Udgangspunktet for den empiriske analyse er deduktivt, idet jeg udvikler en teoretisk informeret analyseramme til at indsamle og analysere data om ledelse af samskabelse i tre kommunale cases. Teorierne benyttes dermed som begrebsmæssig linse til at rette opmærksomheden mod de faktorer, som er relevante at undersøge (barrierer og drivkræfter), når det gælder ledelse af samskabelse (Reeves et al., 2008). Der er dog ikke tale om en rendyrket deduktiv brug af teori, idet jeg ikke benytter teorien til at opstille konkrete antagelser, men udelukkende til at indkredse relevante aspekter af ledelse, som jeg derefter benytter i analysen af de empiriske data. I en iterativ proces spiller indsigter fra den empiriske analyse dermed tilbage på og præger videreudviklingen af den teoretiske forståelse af ledelse i samskabende processer.

Konkret har den abduktive forskningsproces resulteret i, at jeg løbende har reformuleret problemstillingen. Her følger et konkret eksempel:

### **Eksempel: Løbende reformulering af problemstillingen**

Udgangspunktet for forskningsprojektet var min interesse for fænomenet 'samskabelse' - og min første indskydelse var at undersøge fænomenet med særligt fokus på, hvilken værdi, konkrete samskabelsesprocesser skaber. Ved en første gennemgang af den empiriske og teoretiske forskning i samskabelse blev det klart for mig, at der er behov for begreber til at forstå ledelsesdimensionen i samskabelse.

Jeg søgte derfor inspiration i teorier om ledelse af samarbejde og netværk og formulerede med afsæt heri afhandlingens problemstilling. I det første deduktive trin udviklede jeg en prækriptiv analyseramme til at analysere ledelse af samskabelse. Dette skete med afsæt i tre forskellige teorier om ledelse af netværk og samarbejde.

Disse teorier pegede på, at mange forskellige aktører kan agere som ledere i denne type processer. Derfor var jeg i første omgang optaget af at undersøge ledelse udøvet af en række forskellige aktører i samskabelse, inkl. borgere og politikere. Imidlertid blev det i analysen af min empiri klart, at de offentlige administratorers ledelse var afgørende i de tre processer, jeg har valgt at undersøge. På baggrund af denne indsigt valgte jeg at fokusere udelukkende på den ledelse, der udøves af de offentlige administratorer i samskabelsen.

Desuden har jeg i den abduktive forskningsproces løbende udviklet og nuanceret den teoretiske forståelsesramme, efterhånden som jeg gennem analyse af de empiriske data har opnået en dybere forståelse af, hvordan ledelse empirisk påvirker samskabende processer. Et konkret eksempel:

### **Eksempel: Løbende tilpasning af analyserammen**

De empiriske data viser, at aktørernes italesættelse af samskabelsen og af de deltagende aktørgrupper har stor betydning som ledelsesgreb. Derfor får analyser af aktørernes framing og italesættelse en større plads, end teorien giver anledning til.

Indsigter fra empirien skærper desuden min opmærksomhed i forhold til, hvordan den rammesættende og den faciliterende ledelse spiller sammen og i forhold til mulige konflikter i ledelsen både vertikalt og horisontalt. Desuden tydeliggør analyse af de empiriske data, at det har betydning for den måde, ledelse udøves på, om der i forvejen eksisterer en NPM- eller NPG-ledelseskultur i kommunen. En indsigt, der også er indarbejdet i analyserammen.

Selvom selve forskningsprocessen har været præget af en vekselvirkning mellem teori og empiri, har jeg valgt i formidlingen at holde disse elementer adskilt.

### **Styrker og svagheder ved en abduktiv forskningsstrategi**

Den abduktive forskningsstrategi er særlig relevant i dette studie, fordi den giver mulighed for at udforske et fænomen i dybden i sin kontekst og derved opdage nye mønstre og sammenhænge. Desuden tillader den mig at benytte eksisterende forskningsviden (om ledelse af samarbejde og netværk) til at belyse og udforske et mindre belyst område (ledelse af samskabelse). Ved at benytte den etablerede teoretiske viden om ledelse af samarbejde som 'linse' til at udforske ledelse i

konkrete samskabelsesprocesser gør denne forskningsstrategi det muligt at generere ny viden, samtidig med at jeg som forsker forholder mig åbent overfor nye indsigter fra empirien.

Samtidig er der dog også nogle svagheder forbundet med den abduktive tilgang. Den abduktive forskningsproces' processuelle og påvirkelige karakter overlader en høj grad af fortolkning og valgfrihed til forskeren, som kan medføre overbetoning af enkelte aspekter eller ensidighed i fortolkningen. Det abduktive ræsonnement har en grad af gætteri involveret, hvilket indebærer en risiko for fejltagelser, der dog kan reduceres gennem en reflektiv praksis fra forskerens side, fx ved løbende at trykprøve erkendelser fra forskningsprocessen undervejs i en dialog med interviewpersonerne (Bogason, 2007). Dette har jeg forsøgt at tage højde for gennem flere forskellige former for respondentvalidering, som beskrives mere indgående i afsnit 4.6. Desuden kan man kritisere den abduktive tilgang for en form for 'grænseløshed' forstået som en manglende evne til at begribe det studerede fænomens grænser, fordi vekselvirkningen mellem teoretiske og empiriske indsigter kan fortsætte uendeligt. Dette forsøger jeg at imødekomme ved som allerede beskrevet at tage udgangspunkt i en teoretisk inspireret analyseramme, der løbende justeres i takt med indsamling og analyse af empiri.

## 1.4 Forskningsprojektets teoretiske og empiriske afsæt

I det følgende redegør jeg for det teoretiske og empiriske afsæt for forskningsprojektet.

### 1.4.1 Det teoretiske afsæt

Teoretisk baserer forskningsprojektet sig på tre kernebegreber, nemlig **samskabelse**, **styring** og **ledelse**. Afhandlingen trækker på følgende teorifelter, som knytter sig til problemformuleringen og de seks arbejds spørgsmål:

- Teorier om samskabelse
- Teorier om ledelse og styring
- Teorier om metastyring
- Teorier om netværksledelse
- Teorier om ledelse på tværs af organisationer

**Samskabelse** er et nøglebegreb i forskningsprojektet. Afhandlingen undersøger og beskriver samskabelse som fænomen med afsæt i en gennemgang af både den teoretiske og empiriske internationale forskning på feltet (kapitel 2). Som allerede nævnt udvikler jeg med afsæt i Bovaird og Löffler (2014) den forståelse af begrebet samskabelse, som benyttes i forskningsprojektets empiriske analyse af de tre samskabelsescases. Et centralt spørgsmål i afhandlingen er, i hvilken grad der i praksis finder samskabelse sted i de tre cases, som italesættes som 'samskabelse' af de kommunale aktører. Samt hvilke former for udbytte og værdiskabelse samskabelsen medfører.

Afhandlingen trækker desuden på en række teoretiske perspektiver på **styring og ledelse** for at besvare forskningsspørgsmålet. Samskabelse sættes ind i en styringskontekst ved at relatere fænomenet til forvaltningsforskningens tre idealtypiske styringsparadigmer: Traditional Public Administration (TPA), New Public Management (NPM) og New Public Governance (NPG). Derved vises, at samskabelse forstået som samstyring – i lighed med andre former for samstyring – udfordrer de traditionelle forståelser af centrale styringsprincipper som effektivitet og demokrati,

herunder legitimitet, roller, ansvar og lighed. Som nævnt benyttes begreber fra et tilgrænsende forskningsfelt, nemlig ledelse af netværk og samarbejde som teoretisk linse til at undersøge ledelse af samskabelse. Afhandlingens forståelse af samskabelse som en særlig form for samstyring gør, at netop denne teoretiske linse er relevant for at konceptualisere ledelse af samskabelse.

Jeg har så vidt muligt udvalgt teoretiske perspektiver på ledelse, som trækker på den konstruktivistiske forståelse, der er afhandlingens videnskabsteoretiske afsæt, dvs. som opfatter aktører som 'situated agents' og retter opmærksomheden mod aktørernes konstruktion af mening og de institutionelle kræfter, der påvirker styring og ledelse. Der indgår tre teoretiske perspektiver fra dette felt på ledelse af samskabelse, nemlig: **Metastyring** (Ansell & Gash, 2007, 2012; Jessop, 1998; Sørensen, 2013; Sørensen & Torfing, 2007b) **netværksledelse** (Edelenbos et al., 2013; Klijn, 1996; Koppenjan & Klijn, 2004; Mandell & Keast, 2009) og **ledelse på tværs af organisationer** (Crosby & Bryson, 2010a; Huxham & Vangen, 2005; Ospina & Foldy, 2010; Vangen & Huxham, 2014). Ved at integrere disse tre perspektiver udvikles en teoretisk afledt begrebsramme til at analysere ledelse af samskabelse. Denne benyttes derefter til at analysere de kommunale aktørers ledelsesinterventioner i de tre empiriske cases.

### 1.4.2 Det empiriske afsæt

Afhandlingen bygger på datamateriale indsamlet gennem casestudier af tre samskabelsesinitiativer i tre danske kommuner, nemlig Holbæk, Roskilde og Ikast-Brande Kommuner. Samlet bygger analysen på følgende datamateriale: 62 policy dokumenter, 43 interviews og observationsstudier af 13 møder, i alt 42 timer. Danmark er valgt som en forventet positiv ekstrem case på samskabelse, bl.a. på grund af en høj grad af gensidig tillid, lav magtdistance og en relativt stor og velfungerende offentlig sektor kombineret med et stærkt civilsamfund og et velorganiseret foreningsliv samt en lang tradition for inddragelse af borgere og brugere (Sørensen & Torfing, 2009; Voorberg, Tummers, et al., 2015). De tre cases på kommunalt niveau er ligeledes udvalgt som forventede positive ekstreme cases begrundet i, at den kommunale sektor som beskrevet er længst fremme, når det gælder samskabelsesdagsordenen. Fordelen ved at udvælge positive ekstreme cases er dels, at det øger sandsynligheden for, at det fænomen (dvs. samskabelse), jeg ønsker at studere, er til stede. Dels at analysen af ekstreme cases giver mulighed for analytisk generalisering (Flyvbjerg, 2010).

De tre udvalgte kommuner kan betegnes som 'frontløbere' inden for samskabelsesfeltet. De konkrete samskabelsesinitiativer er alle initieret og rammesat af kommunen som led i en større strategisk indsats, dvs. at der er tale om top-down samskabelsesinitiativer. Samskabescasen i Holbæk Kommune retter sig mod børne-unge området og sigter mod at udvikle en ny form for demokratisk dialog om prioriteringer mellem de offentlige aktører og borgerne. I Roskilde Kommune er der tale om et lokalsamfundsinitiativ i et udsat boligområde i Roskilde By med sigte på at opbygge social kapital og bæredygtighed i lokalområdet. Og endelig er casen fra Ikast-Brande Kommune et innovationsprojekt på ældreområdet, der har til formål at spare 20 % på administrationen ved at lade borgerne udføre mere af arbejdet selv. Forskningsprojektet baserer sig på tre typer af empiriske data, hhv. policy dokumenter, interviews og observationer fra de tre cases.

## 1.5 Afhandlingens opbygning

Afhandlingen er disponeret som følger:

**Kapitel 1** motiverer forskningsprojektet og beskriver baggrunden og afhandlingens problemfelt. Afhandlingens forskningsspørgsmål og formål beskrives, og der redegøres for dens empiriske og teoretiske bidrag til forskningen. Desuden redegøres og argumenteres for afhandlingens socialkonstruktivistiske udgangspunkt samt for den abduktive forskningsstrategi. Endelig beskrives studiets empiriske og teoretiske afsæt.

**Kapitel 2** besvarer de to første undersøgelsesspørgsmål: Hvad er samskabelse? Og: Hvordan kan samskabelse forstås i en kontekst af offentlig styring? Formålet med kapitlet er at redegøre for den eksisterende teoretiske og empiriske forskning i samskabelse, som danner afsæt for udvikling af en begrebsramme. Desuden behandles de styringsmæssige udfordringer, der knytter sig til samskabelse, ligesom der argumenteres for afhandlingens forståelse af samskabelse som en form for samstyring. Med afsæt i denne forståelse og den eksisterende forskning udvikles en analyseramme, som benyttes til at analysere og vurdere grad og udbytte af samskabelse i de tre empiriske cases.

**Kapitel 3** besvarer de to følgende undersøgelsesspørgsmål: Hvilke former for ledelse kan fremme samskabelse, og hvilke barrierer er der for at lede samskabelse? Dernæst diskuteres tre udvalgte teoretiske perspektiver på ledelse hentet fra forskningen i styring og ledelse af netværk og samarbejde. Med afsæt i disse uddestilleres en analyseramme, som benyttes til at analysere, hvordan de offentlige administratorer udøver ledelse i de tre empiriske samskabelsescases.

**Kapitel 4** beskriver afhandlingens forskningsdesign, casevalg og metode. Kapitlet redegør for den strategiske udvælgelse af de tre cases, som udgør afhandlingens empiri. Desuden redegøres for valg af dataindsamlingsmetoder og for fremgangsmåden ved kodning og analyse af data, herunder operationalisering af de analyserammer, der er udviklet i kapitel 2 og 3. Til slut reflekterer jeg over etiske spørgsmål i forskningsprojektet samt min rolle som forsker.

**Kapitel 5, 6 og 7** præsenterer den empiriske analyse af de tre samskabelsescases i hhv. Holbæk, Roskilde og Ikast-Brande Kommuner i tre kapitler, som er bygget op efter den samme skabelon. Kapitlerne indledes med en beskrivelse af casen i form af baggrund, aktører, organisering og tidsforløb. Derefter gennemføres en analyse af de indsamlede data i hver af de tre cases med henblik på at besvare de to sidste undersøgelsesspørgsmål: Hvordan udøver de kommunale aktører ledelse i samskabende processer, og hvad karakteriserer samskabelsesprocesserne i de tre cases (grad og udbytte)? Kapitlerne afsluttes med en opsummering af, hvordan ledelse påvirker samskabelse i den case, der er tale om.

**Kapitel 8** præsenterer en komparativ analyse af de tre cases og fremanalyserer en række mønstre i de offentlige administratorers ledelse, som på tværs af de tre empiriske cases viser sig i særlig grad at have betydning for samskabelsen. Det drejer sig bl.a. om de offentlige administratorers håndtering af det institutionelle krydspres og om de diskursive ledelsesgreb, der kommer til at udgøre et 'glasloft' i samskabelsen.

**Kapitel 9** indeholder den samlede konklusion, som besvarer forskningsspørgsmålet og beskriver afhandlingens bidrag til forskningen. Ligeledes reflekterer dette kapitel over begrænsninger i forskningsprojektet og kommer med en række forslag til fremtidig forskning. Desuden indeholder kapitlet en diskussion og perspektivering af forskningsprojektets resultater i et samfundsperspektiv og i et ledelsesperspektiv.

# Kapitel 2 Samskabelse som offentlig styringsstrategi

*“The language of co-production is somewhat ambiguous. It is used to denote a range of institutions and practices that encompasses at one extreme a ‘dark side’ of privatisation and abandonment of public responsibilities, and at the other the ‘bright side’ through which individuals, communities and governments learn to listen to one another and genuinely to collaborate in mutually beneficial ways.....” (Durose, Justice, et al., 2013, p. 1)*

## Indledning

Dette kapitel skal bidrage til at besvare mit forskningsspørgsmål ved at belyse to af de undersøgelsesspørgsmål, jeg stillede i kapitel 1: Hvad er samskabelse, og hvordan kan samskabelse forstås i en kontekst af offentlig styring? Formålet med kapitlet er at redegøre for eksisterende teorier og empiriske studier i samskabelse set gennem en styringslinse. Gennemgangen benyttes som afsæt for at udvikle en begrebsramme til at analysere grad og udbytte af samskabelse i de empiriske cases.

Kapitlet er opbygget som følger: I afsnit 2.1 udfolder jeg begrebet samskabelse og dets historiske rødder. Jeg viser, at begrebet gennem tiden er blevet tonet af de forskellige styringsforståelser, der har været fremherskende i forvaltningsforskningen. Jeg gennemgår derfor i afsnit 2.2 de tre dominerende styringsparadigmer, nemlig TPA, NPM og NPG. Derefter redegør jeg i afsnit 2.3 for den teoretiske forskning i samskabelse og identificerer to dominerende forståelser, hhv. en effektivitets-forståelse med rod i NPM og en empowerment-forståelse, der trækker på et NPG-paradigme. I gennemgangen af den empiriske forskning i samskabelse, som følger, viser jeg, at hovedparten af forskningen baserer sig på en effektivitets-forståelse af samskabelse. Jeg argumenterer for, at der er behov for empirisk forskning i samskabelse, der tager udgangspunkt i en empowerment-forståelse og ser samskabelse som en form for samstyring. I forlængelse heraf lægger jeg mig i afsnit 2.5 fast på en forståelse af samskabelse, som fremhæver borgernes aktive medvirken, samarbejde og synergi som konstituerende parametre for samskabelse. Desuden diskuterer jeg, hvilke udfordringer af styringsmæssig art der ligger i samskabelse forstået som samstyring og argumenterer for, at samskabelse rejser en række styringsmæssige dilemmaer, som understreger behovet for ledelse. Jeg afslutter kapitlet med i afsnit 2.6 at udkrystallisere en række begreber til at analysere grad og udbytte af samskabelse, som jeg vil anvende i analyserammen.

## 2.1 Samskabelse – begrebet og dets rødder

Helt overordnet benyttes begrebet samskabelse til at betegne samarbejde mellem borgerne og det offentlige med sigte på at producere velfærd. I forskningen anvendes en række forskellige betegnelser for samskabende praksisser. På engelsk bruges betegnelserne: Co-creation, co-production og social innovation (Voorberg, 2013, p 11) til at beskrive processer med inddragelse af brugere/borgere i design, udvikling og produktion af velfærd. På dansk bruges begreberne samproduktion og samskabelse (L. L. Andersen & Espersen, 2017) ligesom betegnelsen ’samarbejdsdrevet innovation’ (Sørensen & Torfing, 2011b; Aagaard, Sørensen, & Torfing,

2014b) bruges om samskabelse, der har innovation som formål. Det er kendetegnende for forskningen på feltet, at begreberne co-production, co-creation og social innovation stort set benyttes i flæng (Voorberg, Bekkers, et al., 2015).

Som nævnt dækker begrebet samskabelse over en række forskellige – og på nogle punkter indbyrdes modstridende – forståelser i forskningen. Begrebet er gennem tiden blevet sammenkoblet med grundlæggende forskellige paradigmer for offentlig styring (Pestoff, 2016). Derfor er det ikke entydigt hverken blandt forskere eller praktikere, hvad samskabelse dækker over. I det følgende giver jeg et historisk overblik over begrebets udvikling inden for forskningen.

### **2.1.1 Forskningen i samskabelse: Den første bølge**

Fænomenet samskabelse blev først beskrevet af økonomen, Elinor Ostrom, og hendes kolleger ved Indiana University i 1970'erne, hvor forskerne udførte empiriske studier af politiets indsats i forskellige bydele. Ifølge Ostrom blev begrebet i første omgang udviklet til at forklare forskernes empiriske fund, som viste, at politi-indsatsen var billigere og mere effektiv i mindre og mellemstore politiafdelinger end i de store afdelinger: *"We had the sense from talking to the citizens that they were more involved. After struggling with it, we finally decided to use the term 'co-production' to reflect the fact, that in many of these smaller units, the police were not the only producers of safety"* (Ostrom, 2012, p. xvi). I den oprindelige forståelse blev begrebet altså benyttet til at beskrive det empiriske fænomen, at borgerne i praksis var medproducenter af sikkerhed og tryghed i et lokalområde.

Oprindeligt definerede forskerne begrebet co-production som *"the mix of activities that both public service agents and citizens contribute to the provision of public services. The former are involved as professionals, or 'regular producers', while 'citizen production' is based on voluntary efforts by individuals and groups to enhance the quality and/or quantity of the services they use"* (Parks et al., 1981, p. 1002). Ostrom og hendes kolleger introducerede begrebet 'consumer producers' og beskrev samskabelse som et nødvendigt element, der var indbygget i mange offentlige serviceydelser. Den oprindelige idé bag begrebet co-production var relativt enkel: At ikke blot forbrug, men også produktion af offentlige ydelser forudsætter aktive, deltagende borgere (Alford, 2014). Den første bølge af samskabelsesforskning i begyndelsen af 1980'erne foregik på et bagtæppe af stramme offentlige budgetter og en interesse for, hvordan borgerne kunne bidrage til produktionen af velfærd gennem samskabelse (Brudney & England, 1983). Offentlige myndigheders interesse for samskabelse var stor i slutningen af 70'erne og starten af 80'erne, men blev fortrængt af nye strømninger med fokus på markedsgørelse og udlicitering af offentlige serviceydelser (Alford, 2009).

### **2.1.2 Forskningen i samskabelse: Den anden bølge**

Efter årtusindeskiftet har interessen for samskabelse fået nyt liv både politisk og forskningsmæssigt, bl.a. i lyset af den økonomiske krise, mange vestlige velfærdssamfund befinder sig i. Forskningen i samskabelse er inden for det seneste årti vokset hurtigt, fra begyndende begrebsliggørelse i form af Ostroms videre forskning (1996) til senere studier, der især har fokus på at positionere samskabelse som et levedygtigt alternativ til statslig eller markedsproduktion af offentlige ydelser med forskere som Alford (1998, 2002b, 2009), Bovaird og Löffler (2007; 2008, 2012) og Pestoff (2006a, 2012b) som nogle af de væsentlige bidragsydere



på feltet. Denne forskning udgør en 'anden bølge' af forskningen i samskabelse og tegner sig nu som et selvstændigt felt inden for forvaltningsforskningen, der er tonet dels af en New Public Management (NPM), dels af en New Public Governance (NPG) styringsforståelse.

Hovedparten af forskningen slutter op om følgende elementer i samskabelse (Löffler, 2009; OECD, 2011; Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2013b):

- Borgere/civilsamfund er aktive deltagere i planlægning, design eller produktion af offentlig service.
- Der foregår en udveksling og deling af ressourcer mellem offentlige aktører og borgere, særlig i form af fælles vidensproduktion.
- Samskabelse påvirker relationen mellem borgere og offentlige aktører, så den bliver mere ligeværdig.
- Samskabelse sigter mod at producere outcomes og 'public value'.

Inden for forskningen i samskabelse eksisterer der en række forskellige definitioner, som lægger vægten på forskellige dimensioner i samskabelse. Nogle forskere fremhæver den relationelle dimension i samskabelse og ser samskabelse som betinget af borgeres/civilsamfunds aktive deltagelse og samarbejde med offentlige aktører. Andre ser samskabelse som en ren transaktion, der ikke nødvendigvis involverer samarbejde eller et aktivt bidrag fra borgere/civilsamfund.

Bovaird (2007, p. 847) lægger vægt på den relationelle dimension i samskabelse og har defineret samskabelse som: *"user and community co-production as the provision of services through regular, long-term relationships between professionalized service providers (in any sector) and service users or other members of the community, where all parties make substantial resource contributions"*. Han skelner mellem forskellige typer af samskabelsesrelationer mellem servicebrugere og professionelle alt efter deres rolle i henholdsvis planlægning og produktion af en given service. Ifølge Bovaird er der tale om fuld samskabelse, når både planlægning og produktion af en given service finder sted i et samarbejde mellem professionelle og brugere. En forståelse, hvor der er vægt på alle parter aktive medvirken, og hvor samskabelse afhænger af et 'substantielt bidrag' fra alle parter.

Alford (1998) ser derimod samskabelse som en praksis, der kan foregå uden en særlig aktiv indsats fra borgere og brugere, dvs. en ren transaktion. Han benytter følgende definition af samskabelse (Alford, 1998, p. 128): *"the involvement of citizens, clients, consumers and/or community organisations in producing public service as well as benefitting from them"*. Han fremhæver særligt betydningen af bruger-samskabelse, som han ser som en central og uløselig offentlig serviceproduktion. Derved ser han også 'compliance', altså det at brugere 'samarbejder' ved at følge anvisninger fra professionelle medarbejdere, som samskabelse. Eksempler kunne være borgere, der 'samarbejder' ved at udfylde deres selvangivelse eller tage deres medicin.

I modsætning hertil ser Pestoff samskabelse i et bredere perspektiv, der også lægger vægt på den relationelle dimension. Han betragter samskabelse som en mulighed for at ændre civilsamfundets rolle ift. staten og for at give borgere og civilsamfund nye kanaler for deltagelse, der kan imødegå det, han opfatter som en demokratisk underminering af velfærdsstaten og forvandle borgerne fra

'passive objekter' i velfærdsstaten til aktive deltagere med indflydelse. Ifølge Pestoff (2008, p. 16): *"Civil democracy and the idea of enabling citizens to become co-producers of the welfare services they demand are part of a strategy for increasing the stake of the average citizen in the existence and effectiveness of the welfare state and public sector"*. Pestoff (2012a) benytter samskabelse som *"a general term for citizen/and or third sector participation in many kinds of public service"*. Han er særligt optaget af kollektive former for samskabelse og ser samskabelse som en praksis, der både kan foregå på input-siden af policy-cyklussen (co-governance) og på output-siden (co-implementation).

Forskningen i samskabelse er gennem tiden blevet påvirket og tonet af en række forskellige styringsforståelser. Ostroms oprindelige samskabelsesbegreb er 'født' inden for en TPA-styringsforståelse, der fastholder ideen om et skarpt skel mellem politik (input) og forvaltning (output). Senere er begrebet blevet videreudviklet inden for rammerne af en NPM - styringsforståelse med vægt på de økonomiske og effektivitetsgevinster, der kan opnås gennem samskabelse. Og endelig er der inden for de seneste år udviklet en forståelse af samskabelse, som med afsæt i NPG-styringsparadigmet forstår samskabelse som en vej til at give borgere og civilsamfund større indflydelse på den offentlige velfærd. Efter denne beskrivelse af samskabelsesbegrebets rødder vil jeg nu udfolde styringsperspektivet. Det sker ved at redegøre for de tre dominerende styringsparadigmer, deres syn på samfundsstyring og de forskellige aktørers roller, samt hvilken plads samskabelse har i styringen. I afsnit 2.2 er styringsparadigmerne i centrum, mens styringsparadigmernes forståelse af samskabelse udfoldes yderligere i afsnit 2.3.

## 2.2 Samskabelse i et styringsperspektiv

Jeg har valgt at benytte en styringslinse til at sondre mellem de mange forskellige tilgange og forståelser af begrebet samskabelse. Det betyder, at jeg forstår samskabelse som et element i den offentlige styring. Min definition af offentlig styring er hentet fra Torfing et al. (2012a, p. 14) der definerer offentlig styring som (egen oversættelse): *"den proces at sætte retning for samfundet og økonomien gennem kollektiv handlen og i overensstemmelse med fælles mål"*. Tre vigtige karakteristika ved offentlig styring er dermed: 1. Styring drejer sig om at udstikke en samfundsmæssig retning, 2. der er tale om procedurer og metoder baseret på kollektiv handlen, og 3. styring er rettet mod at opnå bredt accepterede fælles mål, ligesom demokrati, effektivitet og innovation er nøglebegreber i offentlig styring.

I det følgende redegør jeg for tre dominerende styringsparadigmer, der har forskelligt grundsyn på, hvad styring er, og hvordan den skal udøves samt på aktørernes roller og dermed på samskabelse.

### 2.2.1 En styringslinse: Tre dominerende styringsparadigmer

I forskningen er der generel enighed om at operere med tre 'idealtypiske' styringsparadigmer, nemlig TPA, NPM og NPG. Jeg afgrænser mig her fra at behandle et muligt fjerde styringsparadigme, som nogle forskere peger på er på vej frem. Pollit og Bouckaert (2011) beskriver et fjerde paradigme i form af den neo-Weberianske stat, der kan betragtes som en hybrid mellem TPA og NPM. Derfor er det min vurdering, at dette paradigme ikke tilføjer noget til styringsforståelsen. Pestoff (2016) lancerer et fjerde styringsparadigme i form af 'volunteerism', som ikke er færdigudviklet og som jeg derfor også har valgt at afgrænse mig fra.

De tre paradigmer er idealtypiske i den forstand, at de rendyrker træk ved de tre styringsmodeller og derved fremhæver forskellene. De tre paradigmer indfanger i store træk den empiriske udvikling, der har fundet sted i styringen af den offentlige sektor i Danmark og en række af de øvrige vestlige velfærdsstater siden 1970'erne (Pollitt & Bouckaert, 2011). Hvad angår styring af den danske offentlige sektor, peger forskningen på, at den danske udgave af NPM er relativt 'blød' og pragmatisk (Greve & Ejersbo, 2013), ligesom nogle forskere sår tvivl om, i hvilken udstrækning NPM empirisk er at finde i de danske kommuner (Klausen, 2014). Der er dog enighed om, at de tre styringsparadigmer empirisk forekommer i den offentlige styring som sedimenterede lag (Greve & Ejersbo, 2013; Löfgren & Agger, 2013; Pollitt & Bouckaert, 2011).

Ud over at beskrive den empiriske udvikling fungerer de tre styringsparadigmer som 'mentale modeller' eller institutionelle logikker med indbyggede normer for meningsskabelse, adfærd, ledelse og beslutningstagning, som præger aktørernes rolleforståelse og adfærd (Torfing, 2013; Waldorff, Kristensen, & Ebbesen, 2014). De tre paradigmer bygger på grundlæggende forskellige principper for koordinering og organisering af samfundsstyringen og er præget af forskellige syn på relationen mellem stat, marked og civilsamfund. De baserer sig desuden på grundlæggende forskellige antagelser om, hvilken rolle henholdsvis forvaltere, politikere og borgere skal indtage. Og endelig repræsenterer de forskellige syn på, hvilket samspil det offentlige skal have med borgerne og civilsamfundet (Moynihan & Thomas, 2013). Mens TPA og NPM bygger på en grundtanke om hierarki og adskillelse, sætter NPM samspil og ligeværdighed i centrum. I det følgende opsummerer jeg de elementer i hvert af de tre styringsparadigmer, som jeg vurderer er relevante i en samskabelseskontekst.

### **Traditional Public Administration (TPA)**

TPA er betegnelsen for et styringsideal, som har været dominerende i det meste af det 20. århundrede med hierarkiet som det bærende styringsprincip. Idealet er rationalitet og legalitet (Pfiffner, 2004; Weber, 2012), dvs. en forestilling om, at planer og politik, der besluttet på det øverste niveau, implementeres på de lavere niveauer. Samfundsstyringen er kendetegnet ved at være bureaukratisk, hierarkisk og baseret på love og regler for at sikre effektivitet, faglig kvalitet og lighed i sagsbehandlingen. Det offentlige velfærdssystem er unicentrisk i den forstand, at al produktion af offentlig service foregår inden for rammerne af de offentlige institutioner. Forvaltningen er opdelt i specialiserede enheder baseret på faglig ekspertise, og de formelle lederes autoritet er forankret i det vertikale hierarki (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Et kerneelement i dette styringsparadigme er adskillelsen mellem politik og forvaltning. Politikerne indtager rollen som suveræne beslutningstagere, der baserer deres beslutninger på faglige input fra forvalterne. Forvalternes rolle er dermed at være faglige eksperter, og de fagprofessionelle medarbejdere indtager en central rolle i styring og service produktion (Osborne, 2006). Medarbejderne opfattes som overvejende altruistiske individer med professionelle standarder og normer, der er optaget af at opfylde deres 'kald' (Weber, 2012). Borgerne indtager rollen som klienter, dvs. modtagere af offentlig service. De har udelukkende mulighed for at gøre deres indflydelse gældende gennem det repræsentative demokratiske system. Civilsamfundsorganisationer optræder i rollen som 'fortaler' for de svage grupper i samfundet (Pestoff, 2016). I dette styringsparadigme er samskabelse ikke ønsket, da de fagprofessionelle medarbejdere varetager serviceproduktionen, og borgerne indtager rollen som passive modtagere (ibid. 2016).

### **New Public Management (NPM)**

NPM er en samlebetegnelse for en række reformer og styringstiltag, der har vundet frem siden 1980'erne som en reaktion på TPAs statiske og bureaukratiske styringsideal (Hood, 1991). I NPM er markedet det bærende styringsprincip. En vigtig bestræbelse er her at forsøge at gøre styringen effektiv og brugervenlig ved at indføre metoder fra private virksomheder som fx konkurrenceudsættelse, fritvalgsordninger og professionalisering af ledelsen. Der er fokus på ledernes rolle som strategiske ledere og forandringsagenter, og den offentlige sektor lader sig inspirere af ledelsespraksis fra den private sektor, som bl.a. lægger vægt på 'hands-on'-management (Hood, 1991; Torfing, 2013). Samtidig introduceres en større grad af 'hands-off'-styring, idet NPM advokerer for styring, der foregår efter et 'armslængde'-princip og fx udøves gennem markeder og incitamenter (Osborne, 2006). NPM medfører en fragmentering af det offentlige velfærdssystem (Hood, 1991; Pollitt & Bouckaert, 2011), dels gennem udlicitering af dele af serviceproduktionen til private serviceudbydere, dels gennem opsplitning af den offentlige velfærdsproduktion, fx efter bestiller-udfører-modellen.

Politikernes rolle er at lede 'hands-off' ved at agere som en rammesættende bestyrelse, der opstiller mål, dvs. indtager en 'steering' rolle, mens de offentlige administratorer varetager en rolle som 'rowers' og dermed har til opgave at varetage en effektiv produktion af offentlig service og sørge for, at målene bliver nået (Osborne & Gaebler, 1992). Dette sikres og kontrolleres gennem målinger af performance og output i et omfattende 'regulerings-regime' (Hood, James, Jones, Scott, & Travers, 1998). Medarbejderne opfattes i NPM – i modsætning til TPA – som aktører, der handler egennyttigt og derfor skal holdes i skak gennem incitamenter og kontrol (Lerborg, 2013). Servicekvalitet ses ikke som et resultat af medarbejdernes faglighed, men som et resultat af brugernes valg mellem konkurrerende tilbud (Pestoff, 2016). Borgerne indtager rollen som forbrugere af offentlige services og har mulighed for at vælge mellem forskellige service-udbydere. Ud over at påvirke gennem det repræsentative, politiske system, har de dermed mulighed for at påvirke den offentlige sektor gennem 'exit', altså ved at til- eller fra-vælge bestemte foruddefinerede ydelser. I NPM er opgaven for civilsamfundsorganisationer at optræde på linje med private virksomheder på et marked og agere som 'sociale virksomheder', der konkurrerer med andre civilsamfundsorganisationer om offentlig finansiering (ibid. 2016). NPM styringsparadigmet ser samskabelse som en mulig vej til at opnå bedre kvalitet og effektivitet ved at målrette den offentlige service.

### **New Public Governance (NPG)**

NPG er betegnelsen for en bevægelse i samfundsstyringen væk fra en unicentrisk, hierarkisk samfundsstyring med staten som omdrejningspunkt hen imod en mere pluricentrisk styring, hvor en række andre samfundsmæssige aktører bidrager til styringen (Hughes, 2010; Rhodes, 1996). Her er netværk det bærende styringsprincip, og staten opfattes som et åbent system, der samarbejder med eksterne aktører om at løse konkrete styringsopgaver gennem samstyring. Samstyringen er både et resultat af og et svar på den tiltagende kompleksitet, mangfoldighed og fragmentering, som præger velfærds-politik og -service i det 21. århundrede (Osborne, 2006, 2010; Wagenaar, 2007).

Antagelsen er, at det ved at inkludere de relevante og berørte interessenter er muligt at modvirke samfundsmæssig fragmentering og at styrke legitimitet og ejerskab til nye styringstiltag blandt

interessenterne. Samstyring opfattes som en organisationsform, der er velegnet til at udvikle effektive løsninger på komplicerede problemstillinger, såkaldte 'wicked problems' (Rittel & Webber, 1973; Sørensen & Torfing, 2011a). Det er udfordringer, som overskrider administrative og funktionelle grænser og ikke har nogen klare eller permanente løsninger. Disse kan løses gennem samarbejde mellem mange forskellige aktører, der ved at trække på forskellige former for viden kan fremme 'samarbejdsdrevet innovation'. De relevante aktører samarbejder om at identificere og definere problemer og udfordringer på en måde, der indfanger kompleksiteten og samarbejder om at udvikle bæredygtige strategier for at håndtere kompleksiteten (Sørensen & Torfing, 2012).

De offentlige ledere skal understøtte samarbejde, innovation og nytænkning ved at skabe tillidsbaserede rum for netværkssamarbejder. De baserer deres autoritet på en evne til at overbevise og samle mange forskellige aktører omkring en konkret styringsopgave. Politikernes rolle er at rammesætte og evt. selv indgå aktivt i politik-udviklende netværk med de relevante aktører. Dermed indtager de en rolle som 'metaguvernører', der sammensætter og rammesætter styringsnetværk, eller de indtager en såkaldt 'interaktiv politikerrolle', hvor de udformer politik i løbende dialog med borgere og andre interessenter. Forvalternes rolle er at indgå i netværkssamarbejder med borgere og andre parter og at mediere og facilitere samarbejde mellem mange forskellige parter om opgaveløsningen (Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012b). I NPG er borgernes rolle at være aktive medproducenter af politiske beslutninger og offentlige services. Derved har de mulighed for at udøve indflydelse både på prioritering, design og udførelse af de offentlige ydelser (Pestoff, 2016). Civilsamfundsorganisationer opfattes her som samarbejdspartnere, der i samarbejde med offentlige aktører og andre parter indgår i en fælles løsning af velfærdsopgaver (ibid. 2016). Samskabelse forstået som en form for samstyring mellem det offentlige og borgere/civilsamfund har dermed en central plads i denne styringsforståelse.

Figuren nedenfor opsummerer centrale forskelle i de tre styringsparadigmer.

**Figur 2.1: De tre styringsparadigmer: Styringsprincipper, roller og samskabelse**

Styringsparadigme	<b>Traditional Public Administration</b>	<b>New Public Management</b>	<b>New Public Governance</b>
Offentlig sektor	Myndighed	Serviceproducent	Arena for samskabelse
Bærende princip	Hierarki	Marked	Netværk
Politikernes rolle	Suveræn beslutningstager	Rammesættende 'bestyrelse'	Metaguvernør, interaktiv politikskaber
Forvalternes rolle	Faglige eksperter, arbejder efter regler	Effektive producenter af offentlig service	Medierer og faciliterer samarbejde
Borgernes rolle	Klient, modtager af offentlige ydelser	Kunde, forbruger af serviceydelser	Aktiv medproducent af politik og velfærd
Civilsamfundets rolle	Fortaler for svage grupper	'Sociale virksomheder' i konkurrence	Samarbejdspartnere i løsning af velfærdsopgaver
Samskabelse i styringen	Ikke ønsket	Benyttes til effektivisering	Central styringsmekanisme

Ved at vælge en tilgang, hvor jeg undersøger samskabelse i en kontekst af offentlig styring, afgrænser jeg mig fra de tilgange inden for forskningen i samskabelse, der har rod i en co-creation-forståelse af samskabelse. Dette vil jeg begrunde mere indgående i det følgende.

### 2.2.2 Afgrænsning fra co-creation og Service Dominant Logic

Da jeg vælger at se samskabelse gennem en styringslinse, afgrænser jeg mig fra to grene af forskningen i samskabelse. Det gælder co-creation-forståelsen af samskabelse og den afledte forskning inden for 'Service Dominant Logic' (SDL). Begge disse forskningstraditioner har rødder i den private sektor med særligt fokus på design og innovation af services. Da de desuden primært beskæftiger sig med borgernes rolle i samskabelse, vurderer jeg, at de falder uden for den linse, som jeg her har valgt at se samskabelse igennem.

Co-creation-tilgangen har rødder i den private sektor, hvor en række virksomheder arbejder med at involvere forbrugere og andre i design og udvikling af nye produkter og services (Gouillart, 2014; Prahalad, & Ramaswamy, 2002; Voorberg et al., 2013b). Co-creation skal forstås som "*the involvement of stakeholders, in particular end-users, in the design and development of new goods and services*" (Voorberg, Bekkers, et al., 2015). Tilgangen tager afsæt i de nye muligheder for samskabelse, der tilbydes gennem sociale og interaktive medier gennem 'communities',

fællesskaber mellem virksomhedens kunder og evt. andre interessenter. Forskere og formidlere af denne tilgang taler bl.a. om 'The user generated state' og 'brugerdreven innovation' (Bason, 2010; Leadbeater & Cottam, 2007). Hovedfokus er at fremme deltagelse og selvorganisering blandt borgere og andre interessenter - og dermed opnå brugerdreven innovation af nye produkter og services – gerne understøttet af sociale og interaktive medier.

Forskningen inden for SDL-traditionen er ligeledes inspireret af co-creation-tilgangen (Prahalad, C.K. & Ramaswamy, 2002; Vargo & Lusch, 2004, 2007). Den tager udgangspunkt i Ostrom et al.s begreb 'consumer-producer', opfatter samskabelse som indbygget i produktionen af service og fokuserer på, hvordan samskabelsen kan 'operationaliseres' (Radnor, Osborne, Kinder, & Mutton, 2014), håndteres og ledes ved at placere *"the experiences and knowledge of the service user at the heart of effective public service design and delivery"* (2012, p. 146). Gennem en kombination af public administration og service management-perspektiver udvikler Osborne et al. (Osborne & Strokosch, 2013) en model for samskabelse af offentlig service, som understreger de særlige kendetegn ved produktion af service fremfor varer. Den vælger jeg at afgrænse mig fra, fordi min primære interesse her er at undersøge samskabelsesprocesser, der er initieret af offentlige administratorer som en praksis, der adskiller sig fra den traditionelle serviceproduktion, dvs. som et styringsinitiativ.

Som tidligere nævnt har forskningen i samskabelse hidtil stort set benyttet termerne 'co-production' og 'co-creation' om de samme fænomener (Voorberg, Bekkers, et al., 2015). I den seneste tid er der dog kommet mere fokus på forskellen mellem de to begreber, og flere forskere har givet deres bud på, hvordan de adskiller sig. Torfing, Sørensen og Røiseland (2016) vælger at se 'co-creation' som det overordnede begreb, der betegner samarbejde mellem forskellige aktører om at løse samfundsmæssige problemer og skabe offentlig værdi med mulighed for at transformere det offentlige servicesystem. Betegnelsen 'co-production' benyttes af disse forskere i en mere snæver forstand om et samarbejde, der finder sted mellem ydere og brugerne af en konkret offentlig service. I modsætning hertil ser Andersen og Espersen (2017) 'co-production' som det overordnede begreb, der betegner mange forskellige former for samarbejde mellem borgerne og det offentlige, – og som adresserer magt og styring og potentielt kan medføre transformation af aktørernes roller. De benytter begrebet 'co-creation' om ad hoc og kortvarig inddragelse af brugere i forskellige faser af offentlig serviceproduktion. Som det fremgår af min afgrænsning, har jeg her valgt at tilslutte mig den skelnen, som Andersen og Espersen (2017) benytter.

## **2.3 To forståelser af samskabelse**

I de følgende afsnit vil jeg udfolde to dominerende hovedretninger inden for forskningen i samskabelse, som er relevante i analysen af de empiriske samskabelsesinitiativer. Det drejer sig om henholdsvis en effektivitets-forståelse og en empowerment-forståelse af samskabelse. I praksis er de ikke skarpt adskilte, der er overlap og mellemformer, men for klarhedens skyld vil jeg behandle de to forståelser som idealtyper. De to forståelser af samskabelse udspringer af to forskellige styringsforståelser og adskiller sig på en række afgørende punkter.

### **2.3.1 Effektivitets-forståelsen af samskabelse**

Effektivitets-forståelsen af samskabelse er en videreudvikling af Ostroms og hendes kollegers oprindelige samskabelsesbegreb, som teoretisk har rødder i en 'rational choice'-tradition.

Produktionen af public services – og borgernes mulige bidrag til denne – er i fokus. Motivationen for at samskabe er først og fremmest at øge effektiviteten i den offentlige velfærdsproduktion, ligesom innovation også kan være et motiv i denne tilgang. Samskabelse ses som et svar på ressourceknaphed i den offentlige produktion af velfærd og sigter mod effektiv produktion af offentlige services. Samskabelse defineres som "*different actors, such as public employees and citizens contribute input to the production of public services*" (Jakobsen & Andersen, 2013). Denne forståelse trækker på NPM-paradigmet og lægger især vægt på den økonomiske dimension af samskabelse.

Nogle teorier ser borgerne som relativt 'passive' medproducenter af service. I tråd med TPA forstås borgernes medvirken gennem 'compliance', dvs. 'samarbejde' i form af at sortere affald, tage sin medicin eller benytte selvbetjeningsløsninger via nettet som samskabelse (Alford, 2002a). Dermed kan der også forekomme tvungen/ufrivillig samskabelse (Brandsen & Honingh, 2014). Mens andre (Bovaird, 2007, p. 847; Boyle & Harris, 2010; Brandsen & Honingh, 2014) benytter en definition, hvor samskabelse kræver aktiv deltagelse fra borgere/brugere i både design og produktion af offentlig velfærd: "*co-production occurs in the critical middle ground, when user and professional knowledge is combined to design and deliver services*" (Boyle & Harris, 2010, p. 16). Bovaird benytter desuden en bredere forståelse af samskabelse, som omfatter borgeres og brugeres medvirken i flere stadier af processen (Bovaird & Löffler, 2014).

I effektivitets-forståelsen italesættes målet med samskabelse som økonomisk: At kvalitetssikre, effektivisere og målrette samt evt. innovere den offentlige service (Jakobsen & Andersen, 2013). Forståelsen er præget af et økonomisk rationale og et funktionelt perspektiv, hvor borgere og brugere ses som rationelle, benefit maximizing-aktører, og der benyttes begreber som 'return on government investment' (Jakobsen & Andersen, 2013). Bl.a. har forskningen i denne tradition fokus på at undersøge, hvilke initiativer det offentlige kan tage for at øge borgernes input til produktion af velfærdsydelser (Jakobsen, 2012).

### **Aktørerne i samskabelse**

I effektivitets-forståelsen af samskabelse er de offentlige aktører, som medvirker i samskabelsesprocesser, primært fagprofessionelle medarbejdere og forvaltere (Bovaird, 2007), eftersom samskabelsen vedrører konkrete offentlige velfærdsydelser. De fagprofessionelles rolle i samskabelse har dog ikke fået meget opmærksomhed i forskningen, hvor den primære interesse samler sig om borgerne (Brandsen & Honingh, 2014). Aktørerne på borgersiden i samskabelse italesættes både som individuelle brugere af offentlig service samt grupper af borgere og lokalsamfund. Forskerne beskriver et bredt spektrum af aktører, som indtager forskellige roller i samskabelse (Alford, 2014; Bovaird, 2007). Borgerne italesættes som forbrugere af offentlig service, og forskningen retter sig mod, hvordan de bedst og mest effektivt kan bidrage til den offentlige serviceproduktion både med viden og konkrete handlinger. Dvs. den er præget af en interesse for de motivationsfaktorer, der er hos borgerne til samskabelse samt muligheden for at motivere borgerne yderligere ved at tilføre ressourcer i samskabelsesprocessen (Jakobsen & Andersen, 2013; van Eijk & Steen, 2014).

### **Udbytte og værdi af samskabelse**

I effektivitets-forståelsen skelner nogle forskere mellem udbytte i form af 'private value', altså udbyttet for den enkelte bruger, og 'public value', dvs. udbytte, som kommer en bredere kreds til



gode (Alford, 2002b). Opgørelsen af værdi italesættes ud fra en 'logic of consequentiality' (March & Olsen, 2004), der bygger på egeninteresse og rationel kalkule. Udbyttet forstås i form af konkrete, målbare resultater (output), der relaterer sig til den oprindelige målsætning (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2014). Et eksempel på empirisk forskning, hvor vurdering af udbytte sker efter denne forståelse, er Bovaird og Löfflers (2016) evaluering af et britisk lokalsamfundsaseret samskabelsesprojekt ved anvendelse af en traditionel cost-benefit-analyse.

### **Mulige barrierer for samskabelse**

I effektivitets-forståelsen er der især fokus på barrierer på borgersiden i samskabelse forstået som individuelle brugeres evner, ressourcer og motivation til at deltage i samskabelse (Alford, 2002a, 2002b; van Eijk & Steen, 2014; Voorberg, Bekkers, et al., 2015). Forskningen fokuserer dels på motivation hos brugere, borgere og civilsamfundsaktører til at deltage i samskabelse, dels på ressourcer hos de forskellige aktører. Alford (2002a, 2002b) forstår samskabelse som en form for byttehandel mellem borgerne og det offentlige. For nylig har Alford (2014, p 305) introduceret en udvidet forståelse af borgernes motivation til at samskabe: *"in summary, people's propensity to co-produce is a function of a complex mix of factors beyond rational egoism, not encompassed in earlier theory"*. Forskningen beskæftiger sig med, hvilke ressourcer der skal være til stede, for at borgere kan deltage i samskabelse i form af kompetencer, tid, viden, handlekapacitet etc. (Jakobsen & Andersen, 2013; Kristensen, Andersen, & Pedersen, 2013). Desuden er den optaget af, om en øget grad af samskabelse i produktion af offentlig velfærd kan føre til ulighed mellem forskellige typer af brugere og fx få som konsekvens, at uligheden øges mellem de ressourcerstærke og de ressourcer svage brugere (Jakobsen & Andersen, 2013; Kristensen et al., 2013).

### **Organisering, ledelse og styring**

Ledelse og organisering af samskabelse er ikke et aspekt, der får stor forskningsmæssig opmærksomhed i effektivitets-forståelsen. Her handler ledelse og organisering/design af samskabelse primært om, hvordan offentlige aktører bedst kan identificere og drage nytte af de motivationsfaktorer, der er hos borgerne (Jakobsen & Andersen, 2013; van Eijk & Steen, 2014).

Effektivitets-forståelsen af samskabelse er præget af en styringsforståelse, som genfindes i NPM-paradigmet med et fokus på økonomi og effektivitet og opretholdelse af det traditionelle skel mellem politik og forvaltning, hvor den politiske arena fortsat varetages af det repræsentative demokrati. Samskabelse udfordrer i denne forståelse ikke den bestående rolle- og magtfordeling mellem borgerne og den politiske arena. Samtidig åbnes der dog på forvaltningssiden op for en grad af deltagerdemokrati ved at give borgere og civilsamfund mulighed for at påvirke design og produktion af konkrete serviceydelser. Dette udfordrer den traditionelle forståelse af fagprofessionelle som 'eksperter' med magt til at definere og beslutte udformningen af servicen (Tuurnas, 2015, 2016). Ved at åbne for borgernes aktive deltagelse i design og produktion af service udfordres desuden de gængse antagelser i styringen om tydelige ansvarsrelationer: Hvem har ansvaret for services, der bliver udformet og leveret i et samarbejde mellem aktive brugere og kommunale medarbejdere? Ligeledes udfordres antagelsen om lighed i adgang til service: Hvordan kan man sikre, at også de svageste brugere får lige adgang til services, der kræver aktiv medvirken? Som allerede nævnt er der empiriske eksempler på, at samskabelse kan føre til øget ulighed (Civil Exchange, 2015).

Det er kendetegnende for effektivitets-forståelsen af samskabelse, at den bygger på en instrumentel tilgang til borgere/civilsamfund. Det primære fokus er på, hvordan effektivitet og kvalitet af den offentlige service kan forbedres gennem samskabelse. Dette står i modsætning til empowerment-forståelsen.

### 2.3.2 Empowerment-forståelsen af samskabelse

Empowerment-forståelsen ser samskabelse som netværksbaseret samarbejde mellem forskellige offentlige og private aktører, der samarbejder om at prioritere, planlægge eller producere velfærd. I modsætning til effektivitets-forståelsen kan både output-siden og input-siden i policy-cyklussen her være genstand for samskabelse. Nogle forskere taler om 'partnerskaber' mellem staten og civilsamfundet/borgere (Durose, Justice, et al., 2013; Jetté & Vaillancourt, 2010; Meijer, 2011). Pestoff (2012b) benytter samskabelse som *"a general term for citizen/and or third sector participation in many kinds of public service"*. Denne forståelse trækker på NPG-styringsparadigmet og ser civilsamfundet og borgerne som aktive parter i styring og udvikling af velfærdssamfundet. Samskabelse italesættes som et centralt element i NPG (Osborne, 2010; Pestoff et al., 2012), ligesom samskabelsesbegrebets 'moder', Ostrom (1996), i sin senere forskning har angivet 'policentrisk styring' som en af de betingelser, der fremmer samskabelse. Fokus er her på de sociale og politiske dimensioner af samskabelse (Richardson & Durose, 2013; Sullivan, 2010) og dermed også på magt-dimensionen. Tilgangen fremhæver det demokratiske potentiale i samskabelse i form af øget pluralisme og legitimitet i prioritering, planlægning og produktion af offentlig velfærd. Motivationen for at samskabe er empowerment af borgere og civilsamfund, og samskabelse italesættes som en vej til at fremme transformative processer, der rykker ved magt- og rollefordelingen mellem staten og borgerne/civilsamfundet. Innovation er også et væsentligt motiv i denne tilgang, idet samskabelse indgår som led i en social innovations-diskurs, hvor samskabelse skal fungere som en 'game changer', der skal bryde igennem stiafhængighed i den offentlige velfærd (Bekkers, Tummers, & Voorberg, 2014; Voorberg, Bekkers, et al., 2015).

#### Aktørerne i samskabelse

I empowerment-forståelsen italesættes borgerne som aktive medborgere, og der lægges vægt på, at ikke blot individuelle borgere, men også civilsamfundsorganisationer, lokalsamfund m.v. kan deltage i samskabelse. Pestoff et al. argumenterer for, at det i et postmoderne samfund, hvor styringen er præget af NPG, og borgerne indtager en række skiftende roller i deres hverdag, er nødvendigt at udforske forskellige aspekter af borgernes rolle – både som individuelle deltagere i samskabelse og som medlemmer af forskellige typer af civilsamfundsorganisationer (Verschuere et al., 2012). I forlængelse heraf introducerer de (Pestoff et al., 2012, p. 18) en multidimensionel forståelse af samskabelse, der omfatter både individuelt og organisatorisk niveau og dækker såvel input-siden som output-siden i policy-processen. Her skelnes mellem tre typer af samskabelse:

**Co-governance**, hvor borgerne/civilsamfundet deltager i policy-formulering, planlægning og prioritering af offentlig service.

**Co-management**: Hvor civilsamfundet designer og/eller producerer offentlige ydelser i samarbejde med det offentlige.

**Co-production:** Hvor den enkelte borger er medskaber af sin egen offentlige service.

I forhold til effektivitetets-forståelsen udvides samskabelsesbegrebet her til også at omfatte input-siden i policy-processen (Jetté & Vaillancourt, 2010). Det åbner for at se ikke kun fagprofessionelle og frontlinje-medarbejdere, men også forvaltere og politikere som aktører i samskabende processer. Desuden tildeles borgere, lokalsamfund og andre civilsamfundsaktører en aktiv, initiativtagende rolle (Nederhand et al., 2014).

### **Udbytte og værdi af samskabelse**

I empowerment-forståelsen italesættes det mulige udbytte af samskabelse i form af sociale og politiske gevinster. Bovaird og Löffler (2012) foreslår at vurdere samskabelse ud fra en overvejelse om 'public value', der rummer flere dimensioner, nemlig værdien set fra brugerne, fra deres nære omgivelser, den sociale værdi (i form af sammenhængskraft og netværk), miljømæssig værdi (bæredygtighed) og politisk værdi i form af fx øget støtte til den demokratiske proces. Det mulige udbytte kan have form af opbygning af social kapital, netværk og relationer mellem aktørerne (Voorberg, Bekkers, et al., 2015). Samskabelse italesættes desuden som en mulighed for at redefinere aktørernes roller og magtfordelingen mellem dem og dermed opnå innovation i offentlige services. Cahn og Gray (2012, p. 131) advokerer for en forståelse af samskabelse, hvor *"the system itself undergoes change. Producer and product, process and outcome are transformed"*, mens Boyle og Harris (2010) understreger potentialet i samskabelse ift. at ændre relationer og roller hos de involverede aktører.

Needham og Carr (2009) har med udgangspunkt i en relationel forståelse af samskabelse lanceret begrebet 'transformativt potentiale'. Med udgangspunkt i studier inden for socialområdet foreslår de at kategorisere samskabelsespraksisser efter graden af transformativt potentiale. De skelner mellem tre niveauer, hvor det transformative niveau er det mest vidtgående. De tre niveauer af samskabelse er:

**'Beskrivende' samskabelse:** Service-produktion er afhængig af en grad af 'samarbejde' fra borgernes side, fx patienter, der tager deres medicin, og børn, der laver deres lektier. På dette niveau rækker samskabelsen ikke ud over det beskrivende stadie, og der gøres ikke noget forsøg på at udnytte ressourcerne bedre eller opbygge social kapital.

**'Anerkendende' samskabelse:** Brugere af offentlig service er i dialog med offentlige aktører om behov, udfordringer og ressourcer. Der opnås gensidig forståelse og evt. tilpassede løsninger uden at ændre fundamentalt på den måde, servicen leveres på.

**'Transformativ' samskabelse:** hvor der sker en omfordeling af magt og kontrol gennem brugerdreven udvikling af servicen. Brugere og offentlige administratorer indkredser udfordringer og løsninger sammen og samarbejder om at planlægge og designe servicen.

Durose et al. (2013, p. 4) fremhæver ligeledes magt-dimension i samskabelse, der handler om at *"renegotiate the relationship between those in power and established institutions, and those who want to create their own collations of citizen power"*. Bovaird italesætter samskabelse som en mulighed for at udvikle nye styreformer (2007, p. 848): *"once clients and community activists become engaged in the coplanning and codelivery of services alongside professional staff, the*

*networks created may behave as complex, adaptive systems, with very different dynamics from provider-centric services*". Kendetegnene for empowerment-forståelsen er altså, at den primært fokuserer på det mulige demokratiske og mægtiggørende potentiale i samskabelse.

### **Mulige barrierer for samskabelse**

Empowerment-forståelsen sætter primært fokus på barrierer hos de offentlige administratorer og frontmedarbejderne i samskabelse. Den italesætter en række barrierer i de offentlige institutioner, der vanskeliggør eller begrænser samarbejdet med borgere og civilsamfund (Barker, 2010; Bovaird, 2007; Bovaird & Löffler, 2012; Boyle, Slay, et al., 2010; OECD, 2011). Det drejer sig bl.a. om organisatoriske og styringsmæssige barrierer samt mangel på de nødvendige kompetencer hos medarbejderne til at indgå i samskabelse. Dertil kommer risiko-opfattelser og manglende tilbøjelighed hos såvel frontmedarbejdere som forvaltere og politikere til at afgive status og kontrol over planlægning og produktion af velfærd. Denne forskning har opmærksomheden rettet mod barrierer af både kulturel, organisatorisk og ledelsesmæssig art (Pestoff, 2006b).

### **Organisering, ledelse og styring**

Forskningen inden for empowerment-forståelsen er de seneste år begyndt at interessere sig for rammesætning, design og ledelse af samskabelse, og hvilken rolle dette spiller for aktørernes mulighed for at indtage nye roller og identiteter. Pestoff (2014) udforsker betingelserne for bæredygtig samskabelse og fremhæver en række strukturelle variable fra Ostroms forskning i form af kollektiv handlen, fx gruppens størrelse, grad af forskellighed, ansigt-til-ansigt-kommunikation m.v. Desuden fremhæver han nytten af at organisere samskabelsesprocesser i mindre grupper (fx selv-hjælps-grupper), hvor gruppedynamik kan understøtte samskabelse. Durose et al. (2013) peger på vigtigheden af at styrke relationer og tillid mellem borgere/lokalsamfund og offentligt ansatte, fremme co-design af nye løsninger samt skabe plads til og forbinde de forskellige værdier, som deltagerne bringer med ind i samarbejdet. Spørgsmålet om ledelse af samskabelse er dog stadig underbelyst indenfor denne teoretiske forståelse.

Empowerment-forståelsen af samskabelse opererer med en bredere forståelse end effektivitetsforståelsen af, hvilke aktører der kan deltage i samskabelse. Desuden er der her fokus på de demokratiske og relationelle aspekter af samskabelse.

### **2.3.3 Opsummering: De to teoretiske forståelser**

Som det fremgår af gennemgangen bygger de to teoretiske forståelser af samskabelse på grundlæggende forskellige forestillinger om, hvad samskabelse er og skal være, hvilke aktører der kan deltage i hvilke roller, samt hvilke barrierer man skal være opmærksom på. Og sidst men ikke mindst i forhold til, hvilket formål der er med samskabelse, og hvilket udbytte der er det ønskede. I nedenstående figur opsummeres de to teoretiske forståelser af samskabelse på en række dimensioner.

**Figur 2.2: To teoretiske forståelser af samskabelse**

Dimension	Effektivitet	Empowerment
Styringsforståelse	NPM	NPG, netværksstyring
Formål	Kvalitet Effektivitet Innovation	Empowerment af borgere og civilsamfund Ejerskab Kvalitet Innovation
Udbytte og værdi	Håndgribelige resultater: Effektivitet Kvalitet (output) Brugertilfredshed	Uhåndgribelige resultater: Public value i form af social kapital, tillid Empowerment
Diskurs	Økonomisk, administrativ	Social og politisk (demokrati)
Borgernes rolle	Brugere, forbrugere	Medborgere
Offentlige aktører	Fagprofessionelle	Forvaltere Fagprofessionelle Politikere
Domæne	Output: Service/velfærd	Input og output: politik, prioritering og service/velfærd
Centrale barrierer ift. samskabelse	Hos borgerne	Hos de offentlige organisationer og medarbejdere
Centrale forskere	Ostrom tidlig forsk. Alford Jakobsen Bovaird senere forskn.	Ostrom senere forsk. Pestoff Durose Needham Bovaird tidlige forskn.

Efter denne teoretiske gennemgang af forskningen i samskabelse er det interessant at undersøge, hvad den empiriske forskning viser om samskabelse i praksis: Hvilken udbredelse har fænomenet? Hvilke aktører deltager og i hvilke roller? Og ikke mindst: Hvilken værdi og hvilket udbytte af samskabelse kan påvises empirisk? Dette ser jeg på i næste afsnit.

## 2.4 Hvad viser forskningen om samskabelse i praksis?

Formålet med dette afsnit er at give et overblik over den eksisterende empiriske viden om samskabelse, som jeg vil benytte som afsæt for at udvikle en begrebsramme til at analysere de tre samskabescases. I afsnittet viser jeg, at den eksisterende empiriske forskning i samskabelse primært har rod i en effektivitets-forståelse. Jeg argumenterer derfor for, at der er behov for empirisk forskning i samskabelse, som med udgangspunkt i empowerment-forståelsen undersøger de relationelle og demokratiske aspekter af samskabelsesprocesser.

En central udfordring i den empiriske samskabelsesforskning er, at den beskæftiger sig med et fænomen, der som beskrevet er upræcist og modsætningsfyldt. Der indgår en mangfoldighed af konkrete – og sandsynligvis meget forskellige - praksisser, der alle går under betegnelsen 'samskabelse'. Dermed er den kummulative værdi af forskningen begrænset (Brandsen & Honingh, 2014). Dette bliver særligt problematisk i empiriske studier af samskabelse på tværs af landegrænser, som tager for givet, at 'samskabelse' dækker over det samme fænomen i forskellige lande (McMullin, 2015). For at tage højde for samskabelsesbegrebets mangeartede karakter bygger denne gennemgang på empirisk forskning i samskabelse, som benytter betegnelserne 'co-production', 'co-creation', 'social innovation' eller på dansk samskabelse, samstyring og samarbejdsdrevet innovation.

Den empiriske forskning i samskabelse er præget af enkeltstående casestudier inden for en enkelt sektor, fx sundhed, uddannelse eller miljøområdet, som kan kritiseres for at udgøre et ret snævert og skrøbeligt empirisk vidensgrundlag (Brandsen & Honingh, 2014). De senere år er der dog blevet tilført mere bredt funderet viden gennem multi-casestudier, hvoraf nogle er gennemført på tværs af lande (McMullin, 2015; Voorberg, Tummers, et al., 2015), ligesom der er gennemført randomiserede eksperimenter (Jakobsen, 2012), survey-studier (Bovaird, Van Ryzin, Löffler, & Parrado, 2014; Parrado, Van Ryzin, Bovaird, & Löffler, 2013) og kohortestudier (Fledderus, 2015). En væsentlig del af den empiriske forskning stammer fra internationale forskningsprojekter finansieret af internationale organisationer som OECD og EU. I det følgende vil jeg opsummere hovedresultaterne fra denne empiriske forskning i samskabelse.

### 2.4.1 Hvor udbredt er samskabelse?

Praksisser, der beskrives som samskabelse, finder sted inden for stort set alle offentlige sektorer, men er mest udbredt i de såkaldt 'bløde sektorer', hvor der er direkte kontakt mellem borgere og fagprofessionelle. Det gælder sundhed og undervisning, social-området, miljø- og klima- og det kriminalpræventive område (OECD, 2011; Voorberg, Bekkers, et al., 2015). En bred vifte af samskabelsespraksisser undersøges i den empiriske forskning i samskabelse. For blot at nævne nogle eksempler: Selvhjælpsgrupper, ekspert-patienter (Bovaird, 2007; Boyle, Slay, et al., 2010), forældre-uddannelse (Jakobsen, 2012), individuelle budgetter, borger-budgetter, tidsbanker (Cahn & Gray, 2012) og andre former for borgerinitieret udveksling af tid og tjenester (Fotaki, 2015). Desuden findes der eksempler på partnerskaber, fx nurse-family partnership (Boyle, Coote, Sherwood, & Slay, 2010) og lokalsamfundsbaseerede initiativer inden for fysisk planlægning og udvikling (Nederhand et al., 2014; van Meerkerk, Boonstra, & Edelenbos, 2013), det sociale område (Bovaird & Löffler, 2012; Tuurnas, 2016) samt sociale entreprenørskabsprojekter (Voorberg, Tummers, et al., 2015) og tryk og kriminalitetsforebyggelse (Bovaird & Löffler, 2016; Meijer, 2012). Og endelig er der eksempler på samskabelse forstået som organisering af

bruger-indflydelse, fx i form af forældrebestyrelser og patientråd (Pestoff, 2006b; van Eijk & Steen, 2014).

Omfanget og arten af samskabelse varierer mellem lande afhængig af den politiske kultur og tradition, den aktuelle velfærdsmodel og policy-konteksten i de enkelte lande (McMullin, 2015; Parrado et al., 2013; Voorberg, Tummers, et al., 2015). Nogle forskere peger på, at niveauerne for samskabelse er forskellige i forskellige lande (Bovaird et al., 2014). Andre fremhæver de meget forskellige udgangspunkter for samskabelsesinitiativer i de enkelte lande, bl.a. afhængigt af stats- og styringstraditioner (Tummers, Voorberg, & Bekkers, 2015). Atter andre hævder, at der er tale om fundamentale forskelle i måden, hvorpå samskabelse opfattes og praktiseres fra land til land (McMullin, 2015; OECD, 2011). Generelt kan man tale om to forskellige traditioner i forståelsen af, hvad samskabelse indebærer, hhv. en britisk tradition, hvor samskabelse primært forbindes med civilsamfundets rolle ift. at levere velfærdsservice bestilt af offentlige myndigheder, og en kontinental, europæisk tradition (som flugter med den amerikanske forståelse), hvor samskabelse er ensbetydende med involvering af borgere i produktion af deres egne velfærdsydelser (OECD, 2011).

## 2.4.2 Formål med samskabelse

Det eksplicitte formål, der oftest angives med samskabelse, er at opnå større effektivitet (effectiveness) i de offentlige velfærdsydelser forstået som bedre kvalitet gennem en større grad af brugerorientering og brugertilfredshed (Voorberg et al., 2013a). Aktiv borgerdeltagelse ses som en forudsætning for at tilbyde de rigtige offentlige ydelser. Samtidig viser forskningen, at samskabelsesinitiativer ofte igangsættes uden et klart formuleret formål. Det at involvere borgere og lokalsamfund i design og produktion af velfærd opfattes i mange tilfælde som et mål i sig selv (OECD, 2011; Voorberg et al., 2013a; Voorberg, Bekkers, et al., 2015), mens forventede gevinster i form af øget demokrati og deltagelse ofte er underforståede.

Den empiriske forskning viser desuden, at begrebet samskabelse ofte diskursivt kædes sammen med positive begreber som forandring, social innovation, deltagelse og demokrati. I beskrivelsen af formålet med konkrete samskabelsesinitiativer knytter der sig en række forskellige – ofte uudtalte – forventninger til samskabelse i form af ’symbolske mål’: *“We can see, that co-creation/co-production is regarded as a promising concept, which needs to provide an answer to a number of challenges within the public domain”* (Voorberg et al., 2013b, p. 24 ff). Samskabelse kan på den baggrund forstås som symbolske processer, der igangsættes med det formål at øge de offentlige organisationers legitimitet (Tummers et al., 2015). Således peger Voorberg et al. i et review af den empiriske forskning i samskabelse og social innovation (2015) på, at samskabelse kan forstås som en symbolsk proces: *“...a process in which the involved stakeholders within and outside an organization try to develop a new, common frame in order to achieve legitimacy”*. Den empiriske forskning viser altså, at samskabelse kan igangsættes af offentlige aktører som en symbolsk proces med legitimeringshensyn for øje.

## 2.4.3 Udbytte og værdi af samskabelse

Et centralt spørgsmål i forskningen er, hvilket udbytte eller hvilken værdi samskabelse kan forventes at kaste af sig. Generelt skelnes mellem tre mulige typer af udbytte ved samskabelse, nemlig 1. effektivitet forstået både som effektivitet, økonomisk udbytte og kvalitet af

velfærdsydelserne, 2. demokratisk legitimitet og deltagelse (social kapital) og 3. social innovation (OECD, 2011; Verschuere et al., 2012). En anden skelnen i den empiriske forskning går mellem udbytte forstået ud fra 'logic of consequence' henholdsvis ud fra 'logic of appropriateness' (March & Olsen, 2004; Voorberg, Tummers, et al., 2015). Den første form omhandler håndgribelige resultater som effektivitet, kvalitet og brugertilfredshed. Mens den anden form omhandler *"the extent to which co-creation efforts fit within a specific context"* og bidrager til værdi som øget ansvarlighed, lighed, lydhørhed, fairness, etc.

En gennemgående konklusion i den empiriske forskning er, at der mangler evidens for, hvilket konkret udbytte der kan opnås med samskabelse (Bovaird & Löffler, 2008; Needham & Carr, 2009). Durose et al. konstaterer (2015, p. 3): *"What is notable for debates on evidence-based policy making is that co-production has been granted an influential role in the future of public services and indeed public governance on the basis of little formal evidence"*. Det er et ofte benyttet argument i samskabelse, at der kan opnås besparelser og bedre servicekvalitet ved at kombinere borgernes og de offentlige aktørers ressourcer (Löffler & Watt, 2009). Der mangler dog empirisk viden om, på hvilke måder samskabelse kan bidrage til henholdsvis at øge effektivitet og kvalitet af de offentlige velfærdsydelser. Durose et al. (2013, p. 2) opsummerer den empiriske forskning vedr. udbyttet af samskabelse således: *"The case for co-production is often made in terms of its potential relationship to efficiencies and cost-savings. But the evidence base on co-production is limited and suggests that efficiency savings are not simple to achieve in the short-term"*. I det hele taget lader værdien og udbyttet af samskabelse sig vanskeligt begribe med de positivistiske evaluerings-metoder, der indgår i den aktuelle diskurs om 'evidensbaseret politik' (Durose et al., 2015).

Hovedparten af de empiriske studier af samskabelse rapporterer 'no-outcomes', dvs. de beskriver ikke noget konkret udbytte af de samskabelsesinitiativer, som de undersøger. Flere forskere konkluderer på den baggrund (Voorberg, Tummers, et al., 2015; Voorberg et al., 2014, p. 5 ff) at værdien af samskabelse ofte er at finde i selve processen. Dermed kan værdien af samskabelse også forstås som en legitimerende og meningsskabende praksis i offentlige organisationer: (Voorberg, Bekkers, et al., 2015): *"Co-creation/co-production can be seen as the development of a repertoire that policy makers and organizations develop to convince their external environment that the organization or their policies make sense"*. Dette stemmer godt overens med pointen i forrige afsnit om, at formålet med samskabelse ofte er symbolsk.

Der er desuden bred enighed i forskningen om, at udbyttet af samskabelse primært er at finde i forskellige former for 'public value' (Bovaird, 2007; Bovaird & Löffler, 2012; Boyle, Coote, et al., 2010; Boyle & Harris, 2010; Needham & Carr, 2009; OECD, 2011). Når man vurderer udbyttet af samskabelse ift. demokratiske og sociale værdier som demokratisk legitimitet og deltagelse rapporteres en hel række af forskellige positive outcomes (Voorberg et al., 2013b), fx i form af bedre samarbejde, interaktion og læring, selvtilid og selvberoenhed, tillid m.v. I tråd hermed fandt Tummers et al. (2015), at samskabelse kan bidrage til at opbygge social kapital i et lokalområde. Flere forskere (Bovaird, 2007; Voorberg et al., 2014) understreger, at selvom det er vanskeligt at forudsige udbyttet af samskabelsesprocesser, kan disse processer fungere som en kanalisering af fælles ressourcer ind i løsning af samfundsmæssige udfordringer. Man skal blot ikke forvente, at samskabelse kan generere præcise svar på samfundsmæssige udfordringer: *"...a (direct) answer to*



*challenges such as austerity, ageing or inequality in public service delivery is not presented"* (Voorberg et al., 2014, p. 22).

På et samfundsmæssigt niveau peger den empiriske forskning på, at samskabelse kan have negative sociale og demokratiske effekter. Samskabelse kan underminere ansvarligheden, hvis der etableres parallelle beslutningssystemer (Tummers et al., 2015) som led i samskabelsesprocessen. Ligesom samskabelse kan føre til øget ulighed mellem forskellige grupper af borgere og lokalsamfund, fordi det særligt er ressourcestærke borgere, der deltager i samskabelse (Ibid. 2015).

#### **2.4.4 Drivkræfter og barrierer for samskabelse**

Forskningen i samskabelse har traditionelt især haft fokus på, hvilke faktorer der hhv. fremmer og/eller hæmmer samskabelsesprocesser (Sørensen & Torfing, 2011b; Voorberg et al., 2013b; Aagaard et al., 2014b). Voorberg et al. (Voorberg et al., 2013b; Voorberg, Bekkers, et al., 2015) skelner mellem faktorer, der vedrører de offentlige organisationer og faktorer, der vedrører borgerne/civilsamfundet. De finder, at forskningen deler sig i to traditioner, der korresponderer med de to teoretiske forståelser, jeg udfoldede i det forrige afsnit: På den ene side en forskningstradition, der sætter fokus på borgernes villighed og motiver til at deltage og ofte baserer sig på surveys (effektivitets-forståelsen). Og på den anden side en forskningstradition, der fokuserer på den organisatoriske side af samskabelse, og som oftest baserer sig på kvalitative casestudier (empowerment-forståelsen).

På borgersiden peger den empiriske forskning på en række forhold med betydning for samskabelse (Bovaird et al., 2014; Voorberg, Bekkers, et al., 2015). En vigtig faktor er spørgsmålet om, hvilke borgere der er tale om i den konkrete samskabelsesproces: Hvordan er deres vilje og evne til at deltage? Her spiller bl.a. uddannelsesniveau og holdninger til den offentlige sektor ind. En anden faktor, der har betydning, er borgernes oplevelse af at kunne påvirke samskabelsen (self-efficacy): I hvor høj grad er borgerne klare over, hvordan de kan påvirke, og i hvor høj grad tror de på, at det faktisk er muligt? Endelig har graden af social kapital, dvs. eksisterende relationer og fællesskaber blandt borgerne, som kan mobiliseres i samskabelse, en betydning. Ligeledes spiller risikovillighed også på borgersiden en rolle i forhold til samskabelse: I hvor høj grad er borgerne parate til at løbe en risiko og påtage sig et ansvar? Eller formuleret anderledes: I hvor høj grad er borgerne parate til at opgive rollen som klient eller kunde til fordel for en rolle som medproducent? (Agger & Hedensted Lund, 2011).

På organisationssiden fremhæver den empiriske forskning (Voorberg, Tummers, et al., 2015; Voorberg et al., 2013b) særligt tre (indbyrdes forbundne) faktorer med betydning for samskabelse, nemlig: 1. Den administrative kultur, særligt i form af risikovillighed og traditioner, 2. de offentlige administratorers holdning til borger-deltagelse, og 3. i hvilken grad de offentlige organisationer er indrettet til at fremme borger-deltagelse. I et studie af samskabelse i forskellige typer af svenske daginstitutioner identificerede Pestoff et 'glasloft' i de offentligt drevne institutioner, der fungerer som en usynlig barriere og henviser forældrene til en passiv rolle som 'forbrugere' med begrænset indflydelse (Pestoff, 2012a).

Samlet set peger den empiriske forskning i samskabelse og samarbejdsdreven innovation (Bason, 2010; Bovaird, 2007; Bovaird & Löffler, 2012; Boyle & Harris, 2010; Löffler, 2009; Pestoff,

2006b; Sehested & Leonardsen, 2011; Sørensen & Torfing, 2011b; Aagaard et al., 2014a) på en række konkrete barrierer i de offentlige institutioner, der vanskeliggør eller begrænser samarbejde med borgere og civilsamfund. Det drejer sig bl.a. om organisatoriske og styringsmæssige barrierer som den måde, serviceydelserne aftales og finansieres på, manglende målbarhed af resultaterne samt mangel på de nødvendige kompetencer hos medarbejderne til at indgå i samskabelse. Dertil kommer risiko-opfattelser og manglende tilbøjelighed hos forvaltere og politikere til at afgive status og kontrol over planlægning og produktion af velfærd. Et aktuelt forskningsprojekt fandt, at økonomisk understøttelse af samskabelsespraksisser er vigtigt for at de overlever i længden, samt at politisk opmærksomhed ift. samskabelse både kan være en driver og en barriere (Voorberg, Tummers, et al., 2015).

Betragter man disse barrierer gennem en styringslinse kan de tages som udtryk for, at traditionelle, unacentriske og hierarkiske forståelser af styring, ledelse, samarbejde og aktørernes roller stadig er dominerende i mange offentlige organisationer.

## 2.4.5 Organisering og ledelse af samskabelse

Der er gennemført en række studier af, hvordan samskabelse er organiseret i praksis, men kun få empiriske studier af, hvordan ledelse påvirker samskabelse. Forskningen har udviklet en lang række typologier til at beskrive forskellige måder, samskabelse kan organiseres på i praksis. Det gælder dimensioner som: Hvilke aktører indgår i hvilke roller, i hvilke faser af processen, og hvem samskaber de for?

Der skelnes mellem samskabelse, som er **initieret af civilsamfund/borgere** og samskabelse, som er **initieret af offentlige aktører**. Forskningen beskæftiger sig hovedsagelig med samskabescases, som er igangsat og drevet af offentlige aktører. Studier viser, at hovedparten af alle samskabelsesinitiativer opfattes som offentlig initierede (OECD, 2011). Dette kan dog blot tages som udtryk for, at der er en bias hos både forskere og offentlige organisationer i retning af at have fokus på samskabelse initieret af det offentlige. Derimod kan det modsat ikke konkluderes, at der ikke eksisterer en mængde eksempler på samskabelse, der er initieret og drevet af enkeltborgere, lokalsamfund eller frivillige organisationer. I forskningen er der enkelte eksempler på casestudier af selvorganiserede samskabelsesinitiativer (Nederhand et al., 2014; van Meerkerk et al., 2013), som jeg ikke vil gå nærmere ind i her, da mit fokus netop er på samskabelsesprocesser, som er igangsat af offentlige aktører.

Bovaird og Löffler (2012) har udviklet en typologi for samskabelse, som bygger på faserne i service-produktionsprocessen. I praksis er det dog vanskeligt at skelne mellem disse faser, og bortset fra co-design har de har ikke vundet nogen nævneværdig udbredelse (Durose et al., 2015). Desuden skelner forskningen mellem tre roller, borgere/civilsamfund kan indtage i samskabelse (Tummers et al., 2015; Voorberg, Bekkers, et al., 2015) afhængigt af, hvor tidligt de kommer ind i processen, nemlig som hhv.:

**Co-initiator:** hvor borgerne/civilsamfund tager initiativ til samskabelse. Et eksempel kunne være en gruppe borgere, der henvender sig til kommunen med en idé om at etablere nyttehaver i en kommunal park – og derefter samarbejder med kommunen om at finde et passende sted og udformning.

**Co-designer:** borgere/civilsamfund øver indflydelse på, hvordan den velfærdsservice, der er tale om, skal udformes. Et eksempel kunne være borgere i et lokalsamfund, der får mulighed for at være med til at udforme og vedligeholde rekreative, grønne arealer i lokalområdet.

**Co-implementer:** borgere/civilsamfund står for at udføre nogle funktioner, som er forhåndsbestemt af de offentlige aktører. Et eksempel kunne være affaldssortering.

Den mest udbredte form for samskabelse er den, hvor borgerne indtager rollen som co-implementer, dvs. at de først indtræder i samarbejdet, når nye serviceydelser m.v. er designet og skal implementeres (OECD, 2011; Aagaard et al., 2014b). Den empiriske forskning peger på en tilbageholdenhed hos de offentlige administratorer ift. at involvere parter uden for organisationen i de tidlige faser af samarbejdet (Aagaard et al., 2014b). Borgere/civilsamfund inddrages ofte på et relativt sent tidspunkt i processen og får ofte ikke indflydelse på design af offentlige ydelser og politikker (Agger, 2015).

Forskningen skelner desuden mellem **individuel og kollektiv borgerdeltagelse i samskabelse**. Et empirisk studie af samskabelse i fem EU-lande (Bovaird et al., 2014) viser, at individuel samskabelse er langt mere udbredt end kollektiv samskabelse, hvor grupper af borgere eller lokalsamfund deltager. Endelig skelnes der mellem typer af samskabelse efter karakteren af det bidrag, de enkelte deltagerne yder (Löffler, 2009). **Substitutiv samskabelse** foregår, når bidrag fra en aktør erstatter bidrag fra en anden - det kunne typisk være bidrag fra borgere, der erstatter offentlige aktørers bidrag. Eksempler kunne være borgere, der overtager rengøringen i deres pårørendes hjem, eller et bibliotek hvor frivillige delvis erstatter kommunale medarbejdere. **Additiv samskabelse** foregår, når flere parters bidrag indgår i en service, der før har været produceret af kun én part. Et eksempel kunne være, når offentlige aktører understøtter og uddanner borgere, der passer en syg eller handicappet pårørende hjemme.

Med få undtagelser (Schlappa & Imani, 2012, 2013, 2016) er der ikke gennemført empiriske studier med fokus på, hvordan ledelse udføres i samskabende processer, og hvordan dette påvirker samskabelsen. Schlappan og Imani (2016) har som de eneste udført et empirisk studie af ledelse af samskabelse. De undersøgte en case fra en offentlig britisk brand- og redningstjeneste, der samarbejder med frivillige om forebyggelse af brand og ulykker. Her fandt de, at ledelsen foregik i et krydspres mellem på den ene side en hierarkisk struktur i den bestående organisation og på den anden side en 'light structure' i den del, der blev varetaget af de frivillige kræfter. Dette førte til, at de frivilliges indsats kom til at foregå afkoblet fra medarbejdernes. Dermed var der ikke tale om et egentligt samarbejde eller gensidig påvirkning mellem de to grupper i forhold til at definere og løse opgaverne. Som følge heraf kunne man indvende, at der ikke var tale om egentlig samskabelse i den beskrevne case (se afsnit 2.6.1).

### 2.5.5 Mangler i den empiriske forskning

Den empiriske forskning i samskabelse beskæftiger sig især med tre spørgsmål: Aktørernes motiver for samskabelse, de organisatoriske forudsætninger for effektiv samskabelse og effekter/udbytte af samskabelse (Verschuere, Brandsen, & Pestoff, 2012), ligesom den primært fokuserer på individ-niveau (Mcmullin, 2016). Forskningen kan kritiseres for at være biased i

retning af en effektivitets-forståelse af samskabelse, der afspejler de offentlige administratorers tilgang. Meijer understreger, at *"the current wave of forms of co-production can be regarded as a (step)child of new public management since it puts an emphasis on bringing citizen resources such as time and knowledge to cut down on government spending"* (Meijer, 2016, p. 602). En række forskere (Meijer, 2014, 2016; Verschuere et al., 2012) efterlyser empirisk forskning, der udfordrer den økonomiske forståelse og undersøger de demokratiske og relationelle aspekter af samskabelse.

Med afsæt i denne kritik af den empiriske forskning på samskabelsesfeltet, vurderer jeg, at der er behov for forskning, som undersøger konkrete samskabelsespraksisser ud fra en empowerment-forståelse. I det næste afsnit vil jeg derfor lægge mig fast på en forståelse af samskabelse med vægt på aktivt samarbejde mellem borgere og offentlige aktører, som jeg vil benytte i min analyse af de tre empiriske samskabelsescases.

## 2.5 Analysens udgangspunkt: Samskabelse som samstyring

I dette afsnit vil jeg på baggrund af de forrige afsnits gennemgang af den teoretiske og empiriske forskning i samskabelse placere dette forskningsprojekt i samskabelseslandskabet. I det følgende lægger jeg mig fast på den forståelse af samskabelse, jeg tager udgangspunkt i i analysen af de tre empiriske cases. Jeg vælger her at se samskabelse som en form for samstyring. Dermed forstår jeg samskabelse som led i en offentlig styringsstrategi, hvor civilsamfundet og i stigende grad også den enkelte borger søges inddraget i planlægning, produktion og implementering af offentlig velfærd og styring (Burau & Kjær, 2008). Det betyder, at jeg vælger at se samskabelse som en bestræbelse på at udvikle en kvalitativt ny form for samarbejde og relation mellem det offentlige og civilsamfundet/borgerne. Dette valg bygger jeg på to argumenter: 1. Som vist i kapitel 1 fremstilles samskabelse af offentlige administratorer, forskere og konsulenter som et 'paradigmeskifte', der medfører en ny rollefordeling og helt nye samarbejder mellem det offentlige og borgerne. Jeg vælger at se samstyring som det teoretiske udtryk for denne ambition. 2. Som vist i afsnit 2.4.6 mangler der empirisk forskning i samskabelse, der sætter fokus på de demokratiske og relationelle aspekter af samskabelse. Ved at betragte samskabelse som en form for samstyring rettes fokus netop mod de styringsmæssige, demokratiske og relationelle aspekter af samskabelse.

### 2.5.1 Samskabelse: Min forståelse

Et centralt spørgsmål i analysen af de tre empiriske samskabelsescases er, om og i hvilken grad der i praksis foregår samskabelse i de tre empiriske initiativer, som jeg analyserer i dette forskningsprojekt. For at kunne vurdere dette har jeg valgt at tage udgangspunkt i en forståelse af samskabelse, der understreger de demokratiske og relationelle elementer. I tråd med flere af de oprindelige definitioner af samskabelse (Brudney & England, 1983; Ostrom, 1996) hviler denne forståelse på tre konstituerende elementer i samskabelse som praksis: **Aktiv medvirken fra alle parter, en grad af samarbejde samt en grad af synergi**. Dette indebærer, at der er tale om samarbejde mellem offentlige aktører og relevante og berørte civilsamfundsaktører om at udvikle policies eller ydelser, der er kvalitativt forskellige fra det, de enkelte aktører selv kunne levere.

Jeg vil anvende følgende definition af samskabelse, som tager udgangspunkt i en definition udviklet af Bovaird og Löffler (2014): **Samskabelse: Offentlige aktører og borgere samarbejder om at udnytte alle parters aktiver, ressourcer og bidrag bedre for at opnå empowerment, større effektivitet eller bedre resultater.**

I forhold til Bovaird og Löfflers oprindelige definition af samskabelse har jeg valgt også at inkludere inputsiden af policy-processen. Desuden har jeg valgt at se empowerment af borgere og lokalsamfund som et formål på linje med bedre outcome og øget effektivitet. Denne forståelse af samskabelse understreger den relationelle dimension i samskabelse ved at forudsætte en grad af aktivt samarbejde mellem borgere og offentlige aktører samt lægge vægt på, at der opstår en grad af synergi mellem parternes bidrag til samskabelsen.

### **Samskabelse afgrænset fra andre praksisser**

I min forståelse af samskabelse er det aktive samarbejde mellem borgere/civilsamfund og offentlige aktører centralt. Der er tale om et samarbejde, der har potentiale til at skabe synergi ved at ændre på magtfordeling og på aktørernes roller og relationer. Netop ved at have fokus på dette **transformative potentiale** i samskabelse er det muligt at afgrænse begrebet fra lignende praksisser såsom borgerinddragelse og frivillighed. I samskabelse ligger der en mulighed for at transformere aktørernes roller og relationer (Boyle & Harris, 2010; Durose, Mangan, et al., 2013; Needham & Carr, 2009), mens traditionel bruger/borgerinddragelse fastholder borgere/brugere i en rolle som rådgivere frem for beslutningstagere. Needham og Carr (2009, p. 3) understreger, at "*co-production...is not the same as consultation or the tokenistic participation of people who use services and their carers which do not result in meaningful powersharing or change...co-production demands more active involvement and decision making by the person using a service...*". Hvad angår indflydelse til borgere/civilsamfund vælger jeg altså at opfatte samskabelse som mere ambitiøst end traditionel borgerinddragelse.

Denne forståelse afgrænser ligeledes samskabelse fra frivillighed. Pestoff et al. (2012) fremhæver to forskelle på samskabelse og frivillighed, nemlig 1. at samskabelse foregår 'in a context of professional service delivery' i modsætning til frivillighed, der ses som en parallel aktivitet, og 2. at de borgere, der samskaber, ofte også selv nyder godt af den service/velfærd, de er med til at frembringe. Boyle og Harris (2010) understreger desuden en fundamental forskel på traditionel frivillighed og samskabelse: Frivillige supplerer den offentlige service ved at give tid og omsorg til svage og sårbare borgere i rollen som passive modtagere. Samskabelse handler derimod om, at også svage og sårbare borgere bliver inviteret ind i en aktiv rolle, hvor de selv bidrager til at producere service eller public value.

Afhandlingens forståelse af samskabelse trækker på et NPG-styringsparadigme og ser samskabelse som en form for samstyring. Samstyring betegner en form for samfundsstyring, dvs. styring som foregår i indbyrdes forbundne policy-arenaer og omfatter en bred kreds af offentlige og private aktører, der udveksler viden, ressourcer og ideer gennem forhandlet interaktion. Jeg vælger altså at se samskabelse som midlertidige interaktive styringsarenaer (Torfing et al., 2012a), der fungerer parallelt med de traditionelle styringsarenaer, og som potentielt udfordrer magt-relationer mellem aktørerne og stiller nye roller til rådighed for de involverede aktører (Bovaird, 2007; Boyle, Coote, et al., 2010; Durose, Justice, et al., 2013; Löffler, 2009). Bovaird (2007, p. 856) peger på en række af de udfordringer, samskabelse kan medføre: "*Coproduction almost always means a redistribution of power among stakeholders. The very process of moving to greater coproduction is necessarily highly political and calls into question the balance of representative democracy, participative democracy and professional expertise*". Samskabelse forstået som samstyring

udfordrer altså aktørernes roller og magtfordeling og medfører en række styringsmæssige udfordringer, som understreger behovet for en ny form for ledelse.

## 2.5.2 Styringsudfordringer i samskabelse

I samskabelse forstået som samstyring er den traditionelle repræsentative deltagelseslogik erstattet med en systemisk logik, som indebærer, at berørte og relevante samfundsaktører – både offentlige, halvoffentlige og private - interagerer omkring konkrete styringsopgaver. Dermed medfører samstyring en udviskning af det skarpe skel mellem den offentlige og den private sfære, som står centralt i både TPA- og NPM-styringsforståelserne. Samskabelse udfordrer dermed de traditionelle rolleforståelser hos alle aktører. Både de fagprofessionelle offentlige aktører, og borgere, offentlige administratorer og politikere udfordres i deres rolleforståelse, ligesom den traditionelle magtfordeling mellem aktørerne bliver sat i spil. Da samskabelse i denne forståelse også berører den politiske arena (input-siden af policy-cyklussen), udfordres politikerne desuden i deres rolle som suveræne beslutningstagere. Desuden opstår der en ny udfordring for de offentlige administratorer ift. at forbinde de traditionelle repræsentative beslutningsarenaer med de midlertidige samstyringsarenaer.

### Samskabelse udfordrer legitimitet, ansvarlighed, lighed og magt

Hvad angår demokratiske nøgleprincipper som legitimitet, ansvarlighed og lighed udfordrer samskabelse de traditionelle styringslogikker og introducerer nye rationaler i form af proceslegitimitet og relationel ansvarlighed, men der er også en risiko for, at denne form for styring kan medføre ulighed. Proceslegitimitet er central i samskabelse (Bekkers & Edwards, 2007; Meijer, 2016): *"The openness and correct engagement in governance processes become a crucial, additional source of legitimacy...The facilitation action of government becomes key to its legitimacy!"* (Meijer, 2014, p. 7). Dermed er processuelle kriterier væsentlige, når man skal vurdere den demokratiske kvalitet og effekt af samskabelse. En demokratisk målestok kunne her være graden af fælles læring hos aktørerne gennem dialog fremfor 'interesse-repræsentation' (Bekkers & Edwards, 2007).

Samskabelse udfordrer desuden de traditionelle forståelser af, hvem der har ansvar for hvad. I samstyring indtager politikerne rollen som ledere af fællesskabet, der 'metastyrer' netværk, mens borgerne er medproducenter af styring og service. Det rykker ved forståelsen af ansvarlighed, fordi aktørernes roller og relationer bliver mindre forudsigelige. Schillemans et al. udtrykker det således (2008, p. 240): *"When public policy is produced in complex networks, featuring multiple, overlapping coordination mechanisms, the very identification and makeup of accountability relationships becomes problematic"*. Nogle forskere påpeger, at aktørerne i samstyring er underkastet 'horisontal ansvarlighed' (Schillemans, 2008), som forudsætter en lærende relation mellem flere, uafhængige aktører. Andre forskere taler om 'relationel ansvarlighed' (Bevir, 2011; Richardson & Durose, 2013).

Spørgsmålet om lighed i forskellige aktørers adgang til at deltage i samskabelse og til at nyde godt af resultaterne er desuden et centralt punkt (Meijer, 2016; Vanleene, Verschuere, & Voets, 2016). Som nævnt peges der i forskningen på en risiko for, at samskabelse kan medføre ulighed mellem forskellige grupper af borgere, fordi de ressourcestærke borgere er mere tilbøjelige til at deltage i samskabende processer (Jakobsen & Andersen, 2013; Kristensen et al., 2013; Tummers et al.,

2015). Empirisk har dette vist sig i det britiske 'Big Society'-initiativ, hvor store nedskæringer i den offentlige velfærd kombineret med samskabelsesinitiativer har medført stigende ulighed, fordi der ikke har været samskabende og frivillige kræfter til at stå for velfærdsydelser til de dårligst stillede befolkningsgrupper og geografiske områder (Civil Exchange, 2015). Dette omtales som 'The Big Society gap' og understreger, at samskabelse kan udfordre idealet om lige adgang til velfærdsydelser.

Et andet centralt spørgsmål er, hvordan magten fordeles mellem aktørerne i samstyring, hvor der ikke er tale om en hierarkisk, på forhånd fastlagt magtfordeling. Også her udfordrer samskabelse de traditionelle styringsforståelser. Generelt er der en tendens i forskningen til at se bort fra magtdimensionen i samstyring og i stedet betragte samstyring som pragmatiske problemløsende processer, der er de-politiserede (Torfing et al., 2012a). Ligeledes argumenterer en række forskere for at benytte andre magtbegreber end det traditionelle 'magt over', hvor magt ses som et nul-sums-spil, til at beskrive magtfordelingen i samstyring. Ifølge Durose et al. er samskabelse ikke foreneligt med en nul-sums-forståelse af magt, hvor befolkningen én gang for alle overdrager magten til de valgte repræsentanter. De argumenterer på linje med Clegg (1989) mod denne forståelse og foreslår i stedet at opfatte magt i samskabelse og samstyring som 'et plussums-spil' (Durose & Richardson, 2016). Andre forstår magt i forbindelse med samstyring som 'magt med', hvor magt er ikke-dominerende (Pearce, 2012), men udøves af aktørerne i fællesskab gennem videndeling, samarbejde og mægtiggørelse. I forbindelse med samstyring benyttes desuden ofte et relationelt magtbegreb (Richardson & Durose, 2013). I næste kapitel om ledelse (afsnit 3.3) ser jeg nærmere på empirisk forskning, der viser, hvordan magt i praksis udøves i samstyrende processer.

Netop fordi samstyring indebærer en række styringsmæssige udfordringer, er ledelse centralt for at sikre, at styringen lykkes i den forstand, at den både er demokratisk og effektiv. Sørensen og Torfing (2007a, p. 245) konkluderer ift. samstyring: *"...the democratic potentials of governance networks are not harvested automatically, but must be nurtured through a deliberate effort to regulate them through various forms of metagovernance"*. Samtidig viser den empiriske forskning inden for samstyring, at ledelse er af stor betydning i samstyringsprocesser, som udfordrer traditionelle styringslogikker og forudsætter samarbejde mellem en række berørte og relevante deltagere med forskellig magtbase og interesser (Ansell & Gash, 2007; de Jongh, 2013; Keast & Mandell, 2014; Klijn et al., 2010; Koppenjan & Klijn, 2004). Dette ser jeg nærmere på i kapitel 3. Men før jeg fordyber mig i ledelses betydning for samskabelse, vil jeg dvæle lidt mere ved fænomenet samskabelse i sig selv. Det sker ved at afslutte min gennemgang af forskningen i samskabelse med at uddrage en række elementer til brug for min analyse af de tre empiriske samskabelsescases.

## 2.6 Analyserammen: Grad og udbytte af samskabelse

I det følgende udvikler jeg en analyseramme til at analysere **grad og udbytte af samskabelse**. Operationaliseringen af begreberne, altså hvordan de måles empirisk, redegør jeg for i kapitel 4. I det følgende beskriver jeg først, hvilke begreber jeg vil benytte til at analysere graden af samskabelse. Og dernæst hvordan jeg vil analysere, hvilket udbytte samskabelsen kaster af sig. Gennemgangen munder ud i en model for analysen af henholdsvis grad og udbytte af samskabelse.

### 2.6.1 Grad af samskabelse: Indflydelse og synergi

Jeg forstår samskabelse som en bestræbelse på at udvikle en kvalitativt ny form for samarbejde og relation mellem det offentlige og civilsamfundet/borgerne. Når de tre konkrete samskabelsesinitiativer skal analyseres og vurderes ift. grad af samskabelse, samler interessen sig derfor om, i hvilken grad der er tale om et samarbejde, som medfører ændringer i aktørernes roller og magtfordelingen mellem dem. I det følgende vil jeg udfolde de begreber, jeg har valgt at benytte i denne 'gradbøjning' eller 'kvalitetsvurdering' af samskabelsen.

I vurderingen af hvilken grad af samskabelse, der er tale om, tager jeg afsæt i de tre forhold, der er konstituerende for min forståelse af samskabelse: 1. aktiv medvirken fra alle parter, 2. en grad af samarbejde samt 3. en grad af synergi. Dermed undersøger jeg ikke blot samskabelsens 'demokratiske kvalitet' (Vanleene et al., 2016), men undersøger også i hvor høj grad samskabelsen fører til 'samarbejdsfordele' (Huxham, 1996). Samskabelse forudsættes at integrere ressourcer og bidrag fra forskellige parter og dermed lede frem til noget andet og mere end det, hver af parterne selv ville kunne producere på egen hånd. De ressourcer og bidrag, hver af parterne i samarbejdet byder ind med i form af tid, viden, arbejdskraft og andre kompetencer, er centrale. Synergien har to dimensioner, nemlig dels en relations-dimension, dels en produktions-dimension. Relations-dimensionen har fokus på den potentielle ændring i roller og magtfordeling mellem aktørerne, der kan foregå i samarbejdet. Produkt-dimensionen handler om, i hvilken grad samskabelsen fører frem til noget kvalitativt nyt.

I analysen af de tre konkrete cases analyserer jeg derfor tre forhold ift. borgernes og civilsamfundsaktørers rolle i samskabelsen, nemlig **hvor aktiv en rolle spiller borgere/civilsamfundsaktører i samskabelsen? hvilken grad af indflydelse har de? og hvilken grad af synergi er der tale om?** Konkret vil jeg undersøge:

- **Hvilken rolle indtager borgere og civilsamfund i samskabelsen?** Her vil jeg benytte Voorberg et al.s (Voorberg, Bekkers, et al., 2015) typologi over forskellige roller, borgere og civilsamfundsaktører kan indtage i samskabelsesprocessen som henholdsvis **co-initiator, co-designer og co-implementer**.
- **Hvilke muligheder har borgerne for at opnå indflydelse i samarbejdet** forstået som at være med til at fastlægge udfordringen, udvikle mulige løsninger og gennemføre dem (Bovaird, 2007; Needham & Carr, 2009; Voorberg, Bekkers, et al., 2015)? Her benytter jeg Needham og Carrs (Needham & Carr, 2009) begreb 'det transformative potentiale', som indfanger potentialet for at fremkalde ændringer i fordeling af magt og ressourcer mellem aktørerne i samskabelse (synergiens relationsdimension). Jeg anvender deres typologi, som skelner mellem henholdsvis '**beskrivende**', '**anerkendende**' og '**transformativ**' samskabelse.
- **I hvilken grad får borgernes ressourcer (i form af fx viden, tid, arbejdskraft) mulighed for at indgå i samarbejdet**, og dermed hvilken grad af produktsynergi er der tale om, i samskabelsen? Ostrom (1986) peger på, at samskabelse forudsætter, at borgernes bidrag ikke er ren substitution for en service, der kunne produceres udelukkende



af offentlige aktører. Til at vurdere dette benytter jeg Löfflers (2009) skelnen mellem **additive** og **substitutive former for samskabelse**.

I det følgende ser jeg på det andet spørgsmål ift. vurderingen af de tre samskabelsescases, nemlig: Hvilken værdi skaber de?

### 2.6.2 Vurdering af udbytte: Tre parametre

Som vist i afsnit 2.4.3 kan samskabelse mellem offentlige aktører og civilsamfundsaktører give udbytte i form af kanalisering af fælles ressourcer ind i løsning af specifikke problemer, men er mindre egnet til at give et konkret, målbart udbytte. Resultaterne af samskabelsen kan være vanskelige at kvantificere, idet der oftest vil være tale om u håndgribelige resultater i form af fx fælles problemforståelser, fælles værdisæt, fremtidsvisioner og strategier. Spørgsmålet er, hvordan udbyttet af de tre konkrete samskabelsesinitiativer bedst måles? For at opnå en robust evaluering har jeg valgt at kombinere tre forskellige vurderingsparametre: 1. En traditionel målopfyldelsesevaluering med afsæt i de mål, kommunen har formuleret, 2. en partcipatorisk analyse af udbyttet, der udforsker deltageres vurderinger og endelig 3. en mere overordnet vurdering, som forholder udbyttet af det enkelte samskabelsesinitiativ til den samfundsmæssige ambition og 'theory of change' (udddybes på næste side), som foreslået af Durose og Needham (2015).

**Figur 2.3: Udbytte: Tre vurderingsparametre**

Traditionel målopfyldelse	Set i forhold til de mål, som er fastlagt af de kommunale aktører
Deltageres vurderinger	Set i forhold til de forskellige aktørers mål og forventninger
Vurderet ift. samfundsmæssig ambition	Bidrag til varige forandringer i relationer og roller mellem velfærdens aktører

I det følgende redegør jeg nærmere for disse tre vurderingsparametre.

#### **Udbytte vurderet i forhold til de fastlagte mål**

En klassisk evalueringstilgang er at måle udbyttet af initiativerne op imod de oprindelige mål, der er formuleret af de kommunale aktører. Denne fremgangsmåde støder dog på et par udfordringer. Dels er der i praksis tale om en større eller mindre grad af mangfoldighed og fragmentering i de offentlige administratorers målformuleringer, hvilket gør det vanskeligt at fastlægge præcis hvilket mål, det er relevant at vurdere udbyttet i forhold til. Dels er de gængse evalueringskriterier, som benyttes i evidensmålinger, ikke velegnede til at indfange udbyttet af processer som netværk og samskabelse, da der er tale om u håndgribelige effekter i form af udvikling af relationer og interaktioner mellem deltagerne (Mandell & Keast, 2008). Da der er tale om kommunale initiativer, som er sat i verden med bestemte mål for øje, vil jeg argumentere for, at en målopfyldelsesevaluering er relevant (Dahler-Larsen, 2016) på trods af disse udfordringer. Det

fører frem til det første vurderingsparameter: ***I hvilken grad lever indsatsen op til de officielle mål, som er fastlagt af de kommunale aktører?***

### **Udbytte vurderet i forhold til deltagernes forventninger**

En række forskere fremhæver deltagernes egne evalueringer som en valid kilde til vurderinger af udbytte, når det gælder samskabelse (Durose et al., 2015; Mandell & Keast, 2008), særligt hvis den gennemføres på systemniveau, dvs. ved at lade alle deltagende aktører vurdere udbyttet af samskabelsen/samarbejdet. Det kan ses som en svaghed, at udbyttet ikke forsøges målt 'objektivt', dvs. uafhængigt af aktørernes subjektive oplevelser. Omvendt kan man argumentere for, at 'hands-on'-erfaringer og refleksioner fra deltagerne i samskabelsesprocesser udgør en værdifuld kilde til viden om, hvilke effekter samskabelsen har (Durose et al., 2015; Glasby & Beresford, 2006). Her er tale om en form for 'participatorisk evaluering' (Dahler-Larsen, 2016). Dermed bliver det andet vurderingsparameter: ***I hvilken grad lever indsatsen op til de forskellige aktørers mål og forventninger?***

### **Udbytte vurderet i forhold til den samfundsmæssige ambition**

Som vist i kapitel 1 er der til den aktuelle, danske samskabelsesdagsorden knyttet en større fortælling, der omhandler et paradigmeskifte i velfærden og i særdeleshed i kommunernes rolle som producent af velfærd. Centrale aktører i samskabelsesfeltet, bl.a. kommunale ledere og konsulenter, italesætter en ambition om at ændre grundlæggende på relationer og roller mellem kommunale medarbejdere og borgere i produktion af velfærden (Sørensen & Torfing, 2015). Ambitionen er, at den offentlige velfærd i fremtiden i højere grad bliver til i et samarbejde med borgere, frivillige organisationer, virksomheder og andre interessenter (T. Andersen & Reierman, 2016).

Med afsæt i denne ambition har jeg valgt et tredje vurderingskriterium, som er hævet over det enkelte samskabelsesinitiativ. Denne vurdering tager afsæt i initiativernes hovedidé (Dahler-Larsen, 2016). Her vurderes udbyttet på et mere overordnet plan ud fra, i hvilken grad samskabelsen bidrager til den samfundsmæssige ambition og værdi. Denne fremgangsmåde anbefales bl.a. af Durose et al. (2015), som foreslår at omgå de definatoriske flertydigheder i samskabelsesbegrebet ved at måle konkrete samskabelsesinitiativer op imod en 'theory of change', der beskriver, hvad samskabelse forventes at bidrage med på et mere overordnet plan (operationaliseres i kapitel 4). Udbyttet af de enkelte samskabelsescases vurderes her ud fra det bidrag, casen giver til den ønskede samfundsudvikling: I hvor høj grad genereres et blivende udbytte, som kan siges at bidrage til et paradigmeskifte i velfærdssamfundet i form af en ny kultur, nye samarbejder og en ny rollefordeling mellem aktørerne? Her skelner jeg mellem et relativt kortsigtet udbytte af samskabelsen i form af events eller udvikling af midlertidige relationer og samarbejder og et mere varigt udbytte i form af nye samarbejdsformer og rollefordelinger, der indlejres og understøttes institutionelt, herunder en vurdering af aktørernes parathed til at indgå i fremtidige samskabelsesprocesser. Dermed bliver det tredje vurderingsparameter: ***I hvilken grad bidrager samskabelsen til varige forandringer i relationer og roller mellem velfærdens aktører?***

De tre vurderingsparametre udfoldes og operationaliseres yderligere i kapitel 4.

## Opsummering

Jeg har nu redegjort for samskabelsesbegrebet og dets rødder og udvikling. Som vist er der tale om et begreb med mange forskellige betydninger, som gennem tiden er blevet tonet af forskellige styringsparadigmer. I en gennemgang af to dominerende samskabelsesforståelser, har jeg beskrevet hovedforskelle i de teoretiske positioner, som bunder i forskellige styringsparadigmer. Derefter har jeg redegjort for den empiriske forskning i samskabelse og vist, at hovedparten af denne forskning er baseret på en effektivitets-forståelse af samskabelse med rod i et NPM styringsparadigme. I forlængelse heraf har jeg argumenteret for, at der er behov for empirisk forskning, som med udgangspunkt i en empowerment-forståelse undersøger de demokratiske, magtmæssige og relationelle aspekter af samskabelse og derved kobler sig til NPG-paradigmet. Til brug for analysen af de tre empiriske samskabelsescases har jeg lagt mig fast på en forståelse af samskabelse, der lægger vægt på demokratiske og relationelle aspekter. Ligesom jeg har argumenteret for at se samskabelse som en form for samstyring, der har som ambition at ændre kvalitativt på relationen og magtfordelingen mellem aktørerne.

Med afsæt i denne forståelse af samskabelse har jeg uddestilleret en række elementer til en begrebsramme for at analysere empiriske samskabelsescases og vurdere graden og udbyttet af samskabelse. Et gennemgående argument i kapitlet er, at samskabelse forstået som samstyring rejser en række styringsmæssige udfordringer, hvilket understreger betydningen af ledelse for at få de samskabende processer til at lykkes. Samtidig har jeg vist, at den eksisterende forskning inden for samskabelsesfeltet kun i ringe grad beskæftiger sig med ledelsesdimensionen i samskabende processer. I kapitel 3 vil jeg derfor præsentere tre udvalgte perspektiver på ledelse hentet fra forskningen i ledelse af netværk og samarbejde, der beskriver, hvilke ledelsesformer der kan understøtte aktører i at tage nye roller og samarbejde om at definere og løse fælles udfordringer.

# Kapitel 3 Ledelse af samskabelse

*“Genuine collaboration....requires public servants who, with eyes wide open, can exert the qualities of leadership necessary to forsake the simplicity of control for the complexity of influence” (Shergold, 2008, p. 21).*

## Indledning

Formålet med dette kapitel er at udvikle en analyseramme til at studere **ledelse** af samskabelse ved at tage afsæt i relevante teorier og empiriske analyser. Dette kapitel belyser to af de undersøgelsesspørgsmål, jeg stillede i kapitel 1, nemlig: Hvilke former for ledelse kan fremme samskabelse, og Hvilke barrierer er der for at lede samskabelse?

Kapitlet er opbygget som følger: I afsnit 3.1 redegør jeg indledningsvis kort for forskningen i ledelse. Dette fører frem til en præsentation af den teoretiske forståelse af ledelse, afhandlingen tager udgangspunkt i, nemlig ledelse som understøttelse af selvstyrende systemer på tværs af organisationer. I afsnit 3.2 redegør jeg for tre udvalgte teoretiske perspektiver fra forskningsfeltet 'ledelse af samarbejde og netværk', som kan bidrage til afhandlingens analyseramme. I afsnit 3.3 undersøger jeg, hvad den empiriske forskning i ledelse af samarbejde og netværk kan tilbyde ift. analyserammen. Denne teoretiske og empiriske gennemgang af forskningen inden for ledelse af samarbejde og netværk fører frem til, at jeg i afsnit 3.4 udvikler en begrebsmæssig ramme til at analysere de ledelsesgreb, som offentlige administratorer benytter i samskabelsesprocesser. Afslutningsvis præsenterer jeg i afsnit 3.5 en samlet analyseramme til at analysere ledelse af samskabelse i de tre empiriske cases.

## 3.1 Ledelse af samarbejde og netværk

I dette afsnit vil jeg argumentere for den forståelse af ledelse, som jeg benytter i analysen af de tre samskabelsescases. Med afsæt i min forståelse af samskabelse som en form for samstyring, vælger jeg her at se ledelse som **understøttelse af selvstyrende systemer på tværs af organisationer**. Som en konsekvens heraf udvælger jeg tre perspektiver fra forskningsfeltet ledelse af netværk og samarbejde, som hver især bidrager til den begrebsramme, jeg udvikler til at undersøge, hvordan ledelse udøves i de tre konkrete samskabelsescases.

### 3.1.1 Afhandlingens ledelsesforståelse

I store træk har forskningen i ledelse gennemgået en bevægelse fra at fokusere på lederen som person og interessere sig for personlighedstræk og lederstile hos den enkelte leder til at se ledelse som en aktivitet, der kan udføres uformelt af mange forskellige aktører i en organisation (Parry & Bryman, 2006; Van Wart, 2013b). Desuden er der i stigende grad kommet fokus på den symbolske dimension af ledelse ved at forstå det som en proces, der 'skaber mening' for de deltagende aktører, som i ledelsestermer benævnes 'følgerne', ved at sætte retning og fortolke virkeligheden for dem (Parry & Bryman, 2006).

Denne udvikling i forståelsen af ledelse er tonet af de styringsparadigmer, der har været herskende gennem tiden. Fokus i ledelsesforskningen er flyttet fra **management-teori**, hvor effektiv ledelse i

form af resultater er i højsædet, over **transactional leadership-teori**, hvor fokus er på lederens relation til følgerne og til **transformative leadership-teori**, der ser ledere som agenter for organisatorisk forandring (Van Wart, 2013b). Over de seneste år er der inden for ledelsesforskningen udviklet et systemisk perspektiv på ledelse, som korresponderer med NPG-styringsforståelsen og går under betegnelser som **'horizontal'** (horisontal), **'distributive'** (distribueret) eller **'collaborative' leadership** (ledelse af samarbejde og netværk). En forståelse af ledelse, der indebærer *"leadership as a set of processes concerned with mobilising action by many people towards common goals, and the framing of those goals"* (Hartley & Benington, 2011, p. 5). Dette perspektiv forstår ledelse som processer frem for personer og fokuserer på ledelse, der rækker ud over den enkelte organisations grænser (Van Wart, 2013b). Det er denne forståelse af ledelse, jeg vil trække på i afhandlingen. Her er ledelse ikke forbeholdt ledere med formel autoritet, men ses som en dynamisk, interaktiv og samarbejdende praksis, der kan finde sted mellem forskellige grupper af aktører i en skiftende kontekst, hvor lederrollerne på skift indehaves af forskellige aktører (Hartley & Benington, 2011; Nye, 2008).

### **Ledelse i en offentlig kontekst**

Jeg beskæftiger mig her udelukkende med ledelse i offentlige organisationer, som adskiller sig fra eksempelvis ledelse i private virksomheder på en række punkter. Særegent for offentlig ledelse er dels, at den udøves i en politisk kontekst, hvor administrative topledere handler løbende forhandles og afstemmes med politikerne. Dels at der er flere og mere komplicerede målsætninger i spil i offentlige organisationer end i private virksomheder. Og endelig at offentlige ledere og organisationer løbende er i offentlighedens søgelys (Stoker, 2006; Torfing, 2013). Dette skaber nogle særlige vilkår for at lede i offentlige organisationer. Forskningen peger på, at kravene til offentlige ledere gradvis stiger og at det at agere i et krydsfelt mellem forskellige styringsformer er en væsentlig strategisk ledelsesopgave (Greve, 2009; Torfing, 2013). Dette nødvendiggør 'et refleksivt offentligt lederskab', der kan håndtere polyfoni, kompleksitet og inkonsistens (Pedersen & Tangkjær, 2013).

### **Offentlige ledere som 'situated agents'**

Jeg vælger her at opfatte de offentlige administratorer, som indtager rollen som ledere i samskabelsesprocesser, som **'situated agents'**, dvs. aktører der handler uafhængigt, men samtidig bliver formet af institutionelle faktorer i form af normer, regler og identiteter, som de tager for givet. I den forstand er deres handlinger udtryk for en 'logic of appropriateness' (passendehedslogik), altså en opfattelse af, hvad der er 'det rigtige' at gøre i forskellige situationer (March & Olsen, 1995). De offentlige administratorer ses dermed som aktører, hvis identitet og rationalitet formes af de sociale og politiske institutioner og fællesskaber, de er en del af (Schmidt, 2008; Sørensen & Torfing, 2007a), hvorfor deres handlinger kan forstås som resultat af et institutionelt krydspres (Lowndes & Roberts, 2013). Her er jeg på linje med Sullivan et al. (2012, p. 58), som i en undersøgelse af ledelse af samarbejde og netværk beskriver lederne som følger: *"a product of the particular structural characteristics that define collaborative contexts, yet capable of independent action through their skills, experience and expertise. These actions are mediated through framing and sense-making processes which are rooted in beliefs and values, which in turn are influenced by policy ideas, professionalism, sector and organization"*. Ledernes handlinger bliver altså formet af institutioner forstået som internaliserede strukturer i form af normer, kognitive frames og meningssystemer, der på én gang er den givne kontekst inden for hvilken de tænker, taler og agerer, og resultatet af deres tanker, ord og handlinger (Schmidt, 2008).

Institutioner betinger og begrænser ledernes handlinger – men ikke på en deterministisk måde: *“Rather, institutions set bounds on rationality by restricting the opportunities and alternatives we perceive and, thereby, increase the probability of certain types of behaviour”* (Barley & Tolbert, 1997, p. 94). Politiske og sociale praksisser, som er blevet institutionaliserede og derfor opfattes som naturgivne af aktørerne, beskrives som ’sedimenterede’ (Glynos & Howarth, 2007). I det følgende vil jeg indkredse tre udvalgte teorier, der beskæftiger sig med ledelse af samarbejde og netværk, og som jeg vurderer kan bidrage til analysen af de tre samskabelsescases.

### 3.1.2 Ledelse af samarbejde og netværk

I et samstyringsperspektiv opfattes samfundsmæssige aktører som borgere og civilsamfund som en potentiel ressource, der må aktiveres gennem ledelse for at opnå effektiv og demokratisk offentlig styring (Sørensen & Triantafyllou, 2009). Med afsæt heri vælger jeg at trække på en forståelse af ledelse, der udspringer fra NPG-styringsparadigmet. Her er grundantagelsen, at de offentlige aktører ikke længere har monopol på styring, men er afhængige af at samarbejde med andre samfundsmæssige aktører i styringen (Torfing, 2006). Dette kræver en særlig form for ledelse. Hartley og Bennington (2011, p. 21) beskriver ledelsesudfordringen i samskabelse således: *“Public-policy makers and managers must learn how to lead processes of change beyond their sphere of formal control... under the emerging model of networked governance, control has to be shared between many different organisations and actors – in the private, public, voluntary and informal community sectors”*. Det særlige i denne form for ledelse består altså i, at der er tale om at lede autonome aktører, man ikke kan kontrollere og give ordrer. Derfor skal ledelsen udøves anderledes end i hierarkiske systemer. Dette understreger et behov for ledelsesformer, der faciliterer samarbejde og fælles problemløsning i en kreds af forskellige aktører (Ansell & Gash, 2012; Van Wart, 2013a). Lederne skal her udøve en form for ledelse, der er tilpasset konteksten, og som understøtter samarbejde på tværs, innovation og nytænkning blandt aktørerne. Her er fokus på ledelse som processer, der sigter mod at mobilisere en række forskellige interesser til handling gennem at udvikle fælles målsætninger.

Inden for de sidste 10-15 år har forskningen udviklet nye teoretiske forståelser af de særlige former for ledelse, der er behov for indenfor et styringsparadigme, hvor vægten er på netværk og samarbejde. Som nævnt gør disse perspektiver på en række punkter op med den traditionelle forståelse af ledelse og opfatter ledelse som **at understøtte selvstyrende systemer på tværs af organisationer**. I denne opfattelse forstås ledelse 1. mere som en proces end en person, 2. som en aktivitet, der også kan foregå på tværs af organisationer og 3. som har til formål at skabe ’public value’. Disse teorier går under mange forskellige betegnelser, bl.a. ’netværksstyring’ (Sørensen, 2013), ’collaborative leadership’ (Ansell & Gash, 2012) ’collaborative governance’ (Ansell & Gash, 2007) ’integrative leadership’ (Crosby & Bryson, 2010a) ’facilitative leadership’ (Ansell & Gash, 2007) ’leadership for the common good’ (Crosby & Bryson, 2005a), ’public value management’ (Stoker, 2006), m.m. Disse teorier om nye former for ledelse og styring har rod i en række forskellige forskningstraditioner lige fra spilteori til demokrati-teorier, netværksteori og organisationssociologiske teorier (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2011; Vangen, Hayes, & Cornforth, 2015). Jeg vil i det følgende anvende betegnelsen ’ledelse og styring af netværk og samarbejde’ som samlebetegnelse for disse former for ledelse. I næste afsnit argumenterer jeg for udvælgelsen af tre teoretiske perspektiver fra dette felt til brug for udviklingen af min analyseramme.

## 3.2 Ledelse af samskabelse: Tre perspektiver

Jeg har udvalgt tre teoretiske perspektiver på ledelse af netværk og samarbejde, som jeg vurderer kan bidrage til at indfange både de styringsmæssige og ledelsesmæssige dimensioner af samskabelse. Jeg trækker både på forskning med fokus på 'styring' (governance) og forskning med fokus på 'offentlig ledelse' (leadership/management), da begge retninger beskæftiger sig med den aktuelle udvikling i den offentlige styring – og de ledelsesudfordringer, der følger med (Greve, 2001). De tre perspektiver er:

**Metastyrings-perspektivet**, som forstår ledelse som 'styring af styring'. Her er hovedfokus på den rammesættende ledelse.

**Netværksledelses-perspektivet**, som er optaget af, hvordan netværk kan ledes og organiseres, så de arbejder effektivt.

**Ledelse på tværs af organisationer-perspektivet**. Dette perspektiv beskæftiger sig med, hvad der skal til for at lede samarbejde mellem aktører på tværs af organisationer.

Det er vigtigt at understrege, at der ikke er tale om teoretiske perspektiver med 'vandtætte skodder' imellem. Selvom deres oprindelige teoretiske udgangspunkter er forskellige, er der både tale om overlap og gensidig inspiration perspektiverne imellem. Imidlertid skaber det både analytisk og formidlingsmæssigt en større klarhed at inddеле og behandle perspektiverne i en 'ren' form. Gennemgangen af hvert af de tre perspektiver indledes med en opsummering af, hvad dette perspektiv særligt kan bidrage med til min analyse af ledelse af samskabelse. Derefter udfolder jeg perspektivet gennem fire spørgsmål, nemlig: 1. Hvordan forstås ledelse? 2. Hvad består ledelsesopgaven i? Herunder: Hvad skal ledes, og hvad er afgørende for at lykkes med det? 3. Hvordan foregår ledelse i praksis, dvs. hvad er de vigtigste ledelsesgreb? 4. Hvilke særlige dilemmaer/vanskeligheder rummer ledelsesopgaven? Efter gennemgangen af de tre perspektiver følger en opsamling og diskussion af, hvordan de adskiller sig fra hinanden.

### 3.2.1 Metastyring

Metastyrings-perspektivet bidrager til analyserammen med et styringsfokus og dermed et fokus på demokrati, legitimitet og effektivitet i ledelse af samskabelse. Perspektivet peger på nogle af de dilemmaer, der kan opstå, når en del af samfundsstyringen foregår gennem samstyring, fx i form af risiko for overstyring (og understyring) af samskabelse via offentlig metastyring. Et vigtigt bidrag til at analysere ledelse af samskabelse består i, at dette perspektiv har fokus på de rammesættende ledelsesgreb, der går forud for samarbejdsprocessen, og som får betydning for samskabelsen ('hands off'-ledelsesgreb). Perspektivet bidrager desuden til at konceptualisere de offentlige administratorers rolle som hhv. 'hands-off' (rammesættende) og 'hands-on' (faciliterende) ledere af samskabelsesprocesser.

#### Perspektivets teoretiske udspring

Termen metastyring, styring af styring, blev oprindeligt introduceret af Kooiman (1993) som en beskrivelse af statens øgede rolle i styring af selvstyrende aktører. Perspektivet udspringer af politisk teori og er optaget af de nye samfundsstyringsmekanismer, der går under

fællesbetegnelsen 'governance', og som her ses i modsætning til styring gennem hierarki og marked. Denne form for styring fordrer, at staten indtager rollen som metaguvernør, der understøtter aktørernes selvstyring (Jessop, 1998). Ligesom i netværksledelses-perspektivet forudsættes det, at aktører handler ud fra egen interesse, og at samarbejde og ressourcedeling mellem netværksdeltagerne sker for at fremme egne interesser, samt at der foregår magtkampe og forhandlinger mellem aktørerne i netværket.

Jeg vælger her at fokusere på den politologiske forståelse af metastyring, som kommer til udtryk i bl.a. Torfing og Sørensen's forskning. Her defineres **metastyring** som "*governance of governance, as it involves deliberate attempts to facilitate, manage and direct more or less self-regulating processes of interactive governance without reverting to traditional statist styles of government in terms of bureaucratic rulemaking and imperative command*" (Torfing et al., 2012a, p. 122). I dette perspektiv er der fokus på offentlige administratorer som ledere af styring via netværk og samarbejde.

### Ledelsesforståelse

Perspektivet er optaget af samfundsmæssig styring af selvstyrende aktører og beskæftiger sig med spørgsmålet: Hvordan kan man styre og lede offentlige organisationer i et system, der udvikler sig i en samstyrende retning? Antagelsen er, at metastyring er den form for ledelse, der er behov for i samstyrende processer, som i dette perspektiv benævnes som **styringsnetværk** (se definition af dette begreb i afsnit 3.2.2). Ledelse forstås her som de metastyringsgreb, offentlige aktører benytter sig af for at sætte rammer for andre aktørers ageren. Dermed er hovedfokus på den 'kontekstuelle' dimension i ledelse. Jessop understreger, at metastyring både rummer en institutionel og en strategisk dimension og dybest set retter sig mod "*the shaping of the context within heterarchies can be forged rather than developing specific strategies and initiatives for them*" (Jessop, 1998, p. 42). Ledelse forstået som metastyring bygger ifølge Jessop (1998) på en anden rationalitet end både markeds- og stats-styring, nemlig en refleksiv rationalitet, der forudsætter en løbende dialog og forhandling mellem deltagerne for at opbygge konsensus og fælles forståelse for opgaven, ligesom metastyringen sigter mod at opnå ressource-synergi mellem deltagerne.

### Ledelsesopgaven

Opgaven består i at lede på afstand for at sikre styringsnetværks effektivitet og demokratiske forankring. I og med at styring er centralt i denne forståelse, indtager staten naturligt en central ledelsesrolle, som her er lig med rollen som **metaguvernør**. Metastyring er betegnelsen for de forskelligartede styringsinitiativer, offentlige aktører sætter i værk for at lede styringsnetværks performance i forhold til en række normative kriterier, for eksempel at sikre demokratisk forankring af netværkssamarbejder og kæde dem sammen med det repræsentative beslutningssystem (Torfing et al., 2012a).

Denne forståelse kobler sig på en anden generations teoretikere inden for netværkstyringsfeltet og arbejder med en række forskellige normative kriterier for, hvordan man kan vurdere effekterne af styringsnetværk (Kenis & Provan, 2009; Provan & Kenis, 2007; Sørensen & Torfing, 2009): Demokrati og legitimitet, effektivitet, policy-innovation, koordinering, mobilisering af private ressourcer, lighed m.v. Ligesom de offentlige aktører kan have mange forskellige formål med metastyringen, fx at skabe en stabil arena for samarbejde, at håndtere konflikter mellem de



forskellige interessenter eller at angive en politisk retning til samarbejdet (Torfing et al., 2012a). De offentlige aktører spiller en nøglerolle i dette perspektiv, da det er deres ansvar at sikre, at den del af samfundsstyringen, der foregår via netværk og samarbejde, lever op til de krav, man med rimelighed kan stille om effektivitet, demokrati og gennemsigtighed. De offentlige aktører er derfor *"naturally born metagovernors"* (Torfing et al., 2012a). Der kan både være tale om administrativ metastyring varetaget af forvaltere og politisk metastyring varetaget af valgte politikere.

### **Hovedopgaven: At sikre effektivitet og demokrati**

Eftersom vi har at gøre med samfundsmæssig styring i Eastonsk forstand, nemlig at allokere værdier i samfundet, er de vigtigste formål med metastyring af styringsnetværk at sikre effektivitet og demokrati (Sørensen & Torfing, 2009). Når det gælder effektivitet, argumenterer Sørensen og Torfing for at erstatte de traditionelle forståelser af effektivitet (efficiency og effectiveness) med en liste af vurderingskriterier, der både indfanger substantielle (indholdsmæssige) og procesmæssige aspekter af netværkets performance (Sørensen & Torfing, 2009).

Målt med en demokratisk målestok kan netværksstyring se ret udemokratisk ud ved første øjekast (Sørensen & Torfing, 2009), bl.a. fordi det typisk kun er berørte grupper, der deltager, fordi den demokratiske kontrol og ansvarlighed i netværk er svag, og den klassiske grænse mellem det offentlige og civilsamfundet bliver udvisket. Med afsæt i en række post-liberale demokratiforståelser foreslår Sørensen og Torfing at benytte demokratisk forankring som en målestok til at vurdere den demokratiske performance i netværk. De opstiller fire dimensioner af demokratisk forankring, nemlig ift. det repræsentative demokrati, organisationsbaseret demokrati, en demokratisk offentlighed og et sæt af demokratiske regler og normer, der regulerer interaktionen mellem deltagerne i netværket (Sørensen & Torfing, 2009).

De post-liberale demokrati-teorier ser potentialer i netværksstyring ift. at supplere det repræsentative demokrati og at udvikle demokratiet i et samfund med en stigende grad af kompleksitet og fragmentering (Sørensen & Torfing, 2007b). De peger på tre konkrete forhold, der er afgørende, når et netværks demokratiske performance skal bedømmes. Forhold der følgelig skal stå i centrum for metastyringsindsatsen: 1. adgang for alle berørte til at deltage, 2. ligeværdig deltagelse, der fører til en 'collective orientation', og 3. sikring af offentlighed og demokratisk ansvarlighed. Dreyer Hansen (2007) giver en række konkrete bud på, hvordan man i praksis kan vurdere, om det lykkes via metastyring at sikre den demokratiske kvalitet i et netværk. Med udgangspunkt i en deltagelsesdemokratisk tradition (Hal Koch) udestillerer han tre kriterier for at vurdere, i hvilken grad et styringsnetværk er demokratisk: 1. Demokratisk læring, 2. lige mulighed for deltagelse og 3. realisering af 'the common good'. I denne forståelse er graden af læring blandt deltagerne, bl.a. udtrykt ved forandring i deres mentale modeller, i centrum. Dryzek (2007) ser også sikring af den demokratiske kvalitet i netværket/samarbejdet som en vigtig opgave for lederne. Han foreslår at benytte graden af '**diskursivt demokrati**' som målestok for, i hvilken grad et netværk lever op til et demokratisk ideal. Det er metaguvernørens opgave at sikre, at der er plads til en vifte af forskelligartede diskurser i et netværk, og at disse diskurser får mulighed for at udfolde sig med respekt for forskelligheder (Dryzek, 2007, p. 273): *"What matters, then, is not the simple existence of multiple discourses in the presence of a network, but how they are engaged. If this engagements proceeds according to principles of respect, reciprocity and equality in the capacity to raise and challenge points, it can help contribute to discursive democracy"*. Det skal

ske ved gennem ledelse aktivt at understøtte forskellige diskurser i netværksmedlemmernes dialog og dermed det 'diskursive demokrati' (Dryzek, 2007).

### **Ledelsesopgaven i praksis: De centrale greb**

**Sørensen og Torfing** opererer med to forskellige former for metastyring, henholdsvis '**hands-off**'- og '**hands-on**'-styring. 'Hands-off'-metastyring foregår på afstand af netværket, mens 'hands-on'-styring foregår gennem direkte intervention i netværkets samarbejde (Torfing et al., 2012a). De anbefaler, at metaguvernører benytter begge typer af styringsgreb efter behov i de forskellige faser af netværkets arbejde. Desuden skelner de (Sørensen & Torfing, 2009) mellem fire forskellige former for metastyring, hvor de to første er 'hands-off' og de to sidstnævnte er 'hands-on': 1. Design af netværket, dvs. at invitere/inkludere relevante parter samt at opstille mål for netværkets arbejde. Desuden består metastyringen i at fastlægge procedurer og deadlines for netværkets arbejde og sikre gennemsigtighed i processen. 2. Framing af netværket, dvs. at rammesætte den arena, netværkets samarbejde skal foregå indenfor bl.a. ved at fastsætte mål, udspecificere de vilkår, netværket arbejder under (herunder et politisk mandat) og etablere en historiefortælling om netværkets opgave og mission. 3. Ledelse af netværket foregår i direkte interaktion med netværket og sigter mod at klæde deltagerne bedst muligt på til arbejdet, fx gennem opkvalificering og ved at inkludere og understøtte svage eller marginaliserede deltagere, samt ved at agere som facilitator, der medierer konflikter og understøtter læring. 4. Deltagelse i netværket, hvor metaguvernøren indgår som en aktiv deltager i netværkets arbejde, understøtter 'høst af lavthængende frugter', opbygger tillid mellem netværksdeltagerne og faciliterer dialoger, så ingen deltagere oplever, at deres synspunkter marginaliseres. De argumenterer for, at effektiv styring af netværk kræver anvendelse af alle fire former for metastyring.

### **Dilemmaer og udfordringer i ledelsesopgaven**

Metaguvernører står overfor en række indbyggede dilemmaer og udfordringer i metastyringen af netværk (Jessop, 1998; Provan & Kenis, 2007; Sørensen & Torfing, 2009, 2011a; Torfing et al., 2012a), som bl.a. består i at: 1. Sikre demokratisk legitimitet i en balance mellem territorial repræsentation og nye former for stakeholder demokrati. 2. Sikre en balance mellem demokrati/ansvarlighed og effektivitet. Der kan i mange tilfælde være tale om et trade-off mellem de to hensyn (Börzel & Panke, 2007; Provan & Kenis, 2007). Fx har forskningen empirisk påvist spændinger mellem "*the imperatives of democracy and delivery*" (Skelcher, Mathur, & Smith, 2005, pp. 589–90). 3. Sikre styrbarhed uden at give køb på fleksibiliteten. 4. Dosere metastyringen rigtigt, så den ikke bliver for stram og ikke for vag.

Ifølge Sørensen og Torfing er der en ret stor sandsynlighed for, at metaguvernører i en eller anden grad mislykkes med at håndtere disse dilemmaer. Metastyring er en disciplin med mange faldgruber, og det kan nemt gå galt, bl.a. fordi metaguvernører kan være fristet til at anlægge et kortsigtet perspektiv og dermed overstyre netværksprocesser, fx gennem at manipulere processen og co-optere de øvrige deltagere (Sørensen & Torfing, 2009). Jessop (1998, p. 38) peger særligt på risikoen for, at metaguvernører overstyrer ift. målene for samarbejdet og dermed undlader at afstemme målene med de øvrige deltagere: "*...governance failure would presumably consist in the failure to redefine the objectives in the face of continuing disagreement whether they are still valid for the various partners involved*". Dette perspektiv på ledelse af samskabelse henleder altså opmærksomheden på en række potentielle faldgruber i ledelse af samarbejde og netværk.

### 3.2.2 Netværksledelse

Netværksledelses-perspektivet bidrager til analyserammen med et institutionelt fokus. Det fremhæver betydningen af de deltagende aktørers ressourcer og magtbase. Ligeledes fremhæver perspektivet fælles læringsprocesser og udvikling af fælles vidensgrundlag og fælles forståelser mellem deltagerne som centrale ledelsesopgaver i samskabelse. Dette perspektiv konceptualiserer 'forbindende ledelse' som en ledelsesform, der kan understøtte samarbejdsprocesser mellem deltagere med forskellige interesser. Netværks-perspektivet bidrager på den ene side til at fremhæve og undersøge individuelle aktørers rolle i ledelse af netværk og på den anden side også til at sætte fokus på nogle af de dilemmaer og institutionelle spændinger, der opstår, når en del af samfundsstyringen foregår gennem netværk. Det gælder de mulige institutionelle spændinger og dilemmaer, der kan opstå mellem netværk og andre institutionelle arenaer for samfundsstyring, og det gælder spørgsmålet om den demokratiske forankring af samskabelse.

#### Perspektivets teoretiske udspring

Netværksledelses-perspektivet er optaget af netværk som en form for styring, der i stigende grad supplerer den hierarkiske styring i den offentlige sektor. I dette perspektiv er der både fokus på styringen af selve netværket og hvordan det organiseres og ledes. Antagelsen er, at netværk skal ledes og styres for at fungere optimalt, da deltagerne har forskellige magtbaser og interesser. Det centrale spørgsmål bliver derfor, hvordan man i praksis kan lede netværk? Dette perspektiv er optaget af aktørernes mulighed for at påvirke netværket ved at indtage en rolle som netværksleder. Det har både fokus på den rammesættende og den faciliterende ledelsesdimension.

Netværksteoriene har en række forskellige teoretiske udspring, bl.a. policy analyse og institutionel teori (Sørensen & Torfing, 2005). Klijn et al. (2010, p. 1064) definerer styringsnetværk som: *"...public policy making and implementation through a web of relationships between government, business and civil society actors"*. Gensidig afhængighed er et nøglebegreb i netværksteori: Netværk opstår mellem offentlige og private aktører, som er gensidigt afhængige af hinandens ressourcer for at nå deres mål (Keast, 2014). I netværk bibeholder de deres autonomi og samarbejder om at finde fælles løsninger gennem forhandling. Derfor sætter netværksteori fokus på de enkelte aktørers interesser, magt og ressourcer såvel som på selve samarbejds- og forhandlingsprocessen og spørgsmålet om, i hvor stort omfang det lykkes at skabe synergi (ressource-synergi) gennem samarbejde/forhandling. Jeg tager her afsæt i den hollandske tradition inden for netværksforskningen, der er lægger vægt på den rolle, enkeltpersoner kan spille som hhv. 'netværksledere' eller 'grænsekrydsende ledere' ('boundary spanners') (Klijn et al., 2010; van Meerkerk, 2014; van Meerkerk & Edelenbos, 2013).

#### Ledelsesforståelse

Ledelse forstås som en vifte af forskellige strategier, der udøves for at understøtte interaktionen mellem aktørerne i komplekse netværkssamarbejder. Det handler om at understøtte og regulere netværksdeltagernes adfærd, så samarbejdet og det fælles mål for netværket fremmes. Antagelsen er, at det er vanskeligt eller umuligt at opnå et tilfredsstillende resultat i netværkssamarbejder uden en bevidst, regulerende ledelsesindsats. Koppenjan og Klijn (2004, p. 11) har følgende forståelse: *"Since cooperation and learning behaviour do not emerge spontaneously, it is necessary to support interaction around complex issues in network settings. We refer to strategies, which are*

*meant to further these interaction processes as network management*". En vigtig opgave for netværkslederen er altså at fremme samarbejde og læring mellem deltagerne i netværket.

### **Ledelsesopgaven**

I netværksledelses-perspektivet er kompleksitet, gensidig afhængighed og læring nøgleord. Ledelse ses her som en forudsætning for at lykkes med samarbejde i netværket. Hovedopgaven for lederne i dette perspektiv er at håndtere kompleksitet og usikkerhed for derved at fremme fælles læring mellem deltagerne i netværket.

### **Hovedopgaven: At håndtere usikkerhed og fremme fælles læring**

Klijn et al. opfatter forekomsten af styringsnetværk som led i en samfundsmæssig udvikling, hvor kompleksiteten og usikkerheden er stigende, og hvor problemer og udfordringer rækker ud over den enkelte organisation og fordrer samarbejde. Usikkerheden fører til såkaldte '**wicked problems**' (komplekse problemer) i form af samfundsmæssige udfordringer, som er kendetegnet ved stor kompleksitet og en stor grad af usikkerhed. Derfor består den centrale ledelsesopgave i at håndtere usikkerhed. Disse komplekse problemer rækker ud over den enkelte organisation og fordrer, at offentlige organisationer samarbejder på tværs. Iflg. Klijn et al. er der behov for netværksledelse, som består i at iværksætte strategier til at håndtere forskellige forståelser, præferencer og strategier hos netværksdeltagerne (Klijn & Edelenbos, 2007) for at opnå den bedst mulige koordinering og det bedst mulige samarbejde i netværket.

**Læringsprocesser** er centrale i denne forståelse, og her taler Klijn et al. om tre forskellige typer af læreprocesser, nemlig henholdsvis **kognitive, strategiske og institutionelle læreprocesser**, som skal understøttes i netværk. De kognitive læreprocesser handler om at opnå større viden og indsigt blandt netværksdeltagerne (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 128) ift.: "*...the nature, causes and effects of the problem, the possible solutions, and their consequences*". De skelner mellem to typer, nemlig opbygning af fælles mening og sammenfletning af mål. Strategiske læreprocesser indebærer bl.a. en voksende bevidsthed hos netværksdeltagerne om de øvrige parter involvering og deres gensidige afhængighed, som fx kommer til udtryk ved en voksende evne til at håndtere interessekonflikter. Endelig indebærer institutionelle læreprocesser bl.a. opbygning af relationer og regler, roller, mening, sprog og tillid mellem parter med forskellige interesser. Et centralt eksempel her er opbygning af fælles viden. På baggrund af empirisk forskning fra den Hollandske vandsektor, opsummerer Edelenbos og van Meerkerk (2015) tre faktorer, der er væsentlige for netværkets succes og dermed centrale ledelsesopgaver: 1. At alle relevante og berørte parter involveres, 2. at deltagerne er villige til at udveksle og forene deres ressourcer, og 3. at der udvikles en fælles forståelse af problemer, løsninger og beslutningspræmisser blandt deltagerne.

### **Ledelsesopgaven i praksis: De centrale greb**

Hvad angår de konkrete ledelsesgreb, der anbefales, har de forskellige tilgange inden for netværksledelses-perspektivet forskellige forståelser. Mens Klijn et al. både inddrager ledelse 'hands off' og 'hands on', har Mandell og Keast primært fokus på de faciliterende ('hands on') aspekter af netværksledelse. **Klijn et al.** argumenterer for, at der overordnet set er tale om to forskellige ledelsesgreb i netværksledelse, nemlig procesdesign og procesledelse på den ene side og institutionelt design på den anden side. Procesdesign og -ledelse er 'hands-on'-strategier, der indbefatter facilitering af interaktionen mellem aktørerne i policy-processen, mens institutionelt

design drejer sig om at lede gennem at strukturere, organisere og regelsætte netværket (Klijn & Edelenbos, 2007). Det er altså en strategi, der hører hjemme under den rammesættende ledelse.

Forskerne er desuden optagede af, hvilke kompetencer netværksledere har brug for for at kunne udfylde rollen som ledere. Nyere forskning med fokus på 'connective capability' beskæftiger sig med betydningen af, at der udøves '**forbindende ledelse**' ('connective'/'linking' leadership) i netværk (Bekkers et al., 2014; Edelenbos et al., 2013; Klijn et al., 2010). Bl.a. konkluderer Klijn et al. (2010), at en forbindende ledelsesstrategi, som fokuserer på at håndtere processer og dynamikker i netværket, skaber bedre outcome end andre strategier. Forskere har desuden fundet, at graden af 'connective capacity' og grænsekrydsende lederskab har betydning både for netværkets outcome og for throughput-legitimiteten (Edelenbos et al., 2013; van Meerkerk, 2014; van Meerkerk & Edelenbos, 2013).

I forlængelse heraf har **Mandell og Keasts** tilgang til netværksledelse især fokus på ledelse af selve samarbejdsprocessen. De har udviklet begrebet '**proces-katalysator**', som beskriver de ledelsesindsatser, der er nødvendige. Rollen som proces-katalysator indebærer bl.a. et ledelsesfokus, som er rettet mod "*the process by which new learning occurs and new ways of behaving emerge*" (Mandell & Keast, 2009). Deres pointe er, at ledelsen primært skal være opmærksom på relationer og processer frem for output. Rollen som proces-katalysator indebærer følgende aktiviteter: At opbygge netværksrelationer og et godt arbejdsklima i netværket, at fokusere på bæredygtighed og engagement blandt deltagerne og have fokus på processen.

### **Dilemmaer og udfordringer i ledelsesopgaven**

På linje med metastyrings-perspektivet er dette perspektiv optaget af netværksprocessers demokratiske legitimitet. Forskningen sætter fokus på de spændinger, der er indbygget i netværksstyring ift. de traditionelle, repræsentative og hierarkiske institutioner (Edelenbos et al., 2013; van Meerkerk, 2014). Netværksledelsen har til opgave at håndtere de spændinger mellem forskellige institutionelle logikker, der er indbygget i det såkaldte '**hybrid demokrati**', hvor en instrumentel demokratiopfattelse er institutionaliseret i de repræsentative politiske organer, mens det direkte demokrati i form af netværkssamarbejde hviler på en såkaldt "*substantive vision of democracy*" (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 233). Klijn et al. argumenterer for, at de indbyggede institutionelle spændinger kan håndteres gennem institutionelt design, nemlig ved at designe en aktiv rolle til politikerne i netværket. Politikerne skal dels give samarbejdsprocessen retning og fastlægge rammer og forudsætninger for beslutningsprocessen og dels definere spilleregler for samarbejdet og håndtere de risici, der ofte er forbundet med denne type af processer, nemlig lukkethed, under-repræsentation/eksklusion af bestemte interesser og vilkårlighed, der skyldes uklare procedurer. Desuden skal der afsættes tid i det institutionelle design til, at politikerne får mulighed for løbende at uddrage læring fra processen både om emnet og om deltagernes interesser og behov.

En anden vigtig ledelsesudfordring, som fremhæves i dette perspektiv, handler om netværksdeltagernes fælles læring. Graden af fælles læring er ifølge Klijn et al. (2004, p. 125) et vigtigt kriterie for, om netværkssamarbejde er lykkedes: "*When we view policy games in networks as search activities in which the initial uncertainties and conflicts are reduced through interaction, it seems obvious that the quality of problem solving activities can be measured by the degree to which learning has occurred*". En vigtig ledelsesrolle ift. netværk er at sikre, at der skabes et

**fælles, legitimt vidensgrundlag** for samarbejdsprocessen. I netværks-samarbejde forudsættes det, at deltagere, der bringer forskellige former for viden ind i samarbejdet, gennem udforskning, diskussion og forhandling når frem til en 'common ground' i form af en forståelse af, hvilket vidensgrundlag en vurdering og beslutning skal tages på.

### 3.2.3 Ledelse på tværs af organisationer

Dette perspektiv bidrager særligt til analysen af ledelse af samskabelse med et organisatorisk fokus. Det fremhæver en række af de hverdags-paradokser og besværligheder, der er forbundet med at lede samarbejde på tværs, bl.a. i form af tidspres og løbende organisatoriske ændringer. Perspektivet bidrager desuden med et pragmatisk bud på ledelse af samskabelse som et spørgsmål om at undgå 'samarbejdsinerti' og opnå 'samarbejdsfordele' (Huxham, 2000). Samtidig bidrager dette perspektiv ved at konceptualisere ledelse som et spørgsmål om at lede forskellighed på en måde, der understøtter synergi mellem deltagerne. Ligesom perspektivet tilbyder begreber til at forstå og analysere de kognitive aspekter af den faciliterende ledelse i form af 'sense-giving leadership' og diskursive ledelsesgreb i form af framing og re-framing af udfordringer og løsninger.

#### Perspektivets teoretiske udspring

Dette perspektiv tager udgangspunkt i en samfundsudvikling, som betyder, at traditionelle grænser mellem organisationer nedbrydes, og der derfor opstår et behov for ledelse på tværs af organisatoriske grænser. En udvikling, der både påvirker private og offentlige organisationer. Perspektivet er optaget af, hvordan det er muligt at lede processer, der går på tværs af organisatoriske grænser, og hvor der deltager en lang række af forskellige aktører, fx borgere, civilsamfund og virksomheder. Der anlægges et mikro-perspektiv på ledelse, således at individer er i fokus med deres intentioner, valg, værdier m.v.

Perspektivet har rod i en organisationssociologisk tilgang, som i modsætning til netværksledelses-perspektivets 'rational choice'-oprindelse (Page, 2010) baserer sig på en mere kommunitaristisk forståelse af samarbejde på tværs. Her argumenteres for muligheden af kollektiv handlen, som ikke udspringer af egeninteresse hos aktørerne, men af en interesse i at udvikle det fælles eller 'the common good'. Jeg har her valgt at fokusere på en tilgang, som jeg vurderer er særligt relevant for ledelse i et offentligt perspektiv, nemlig Huxham og Vangens forskning i '**collaborative advantage**' ('samarbejds-fordele') og '**collaborative inertia**' ('samarbejds-inerti'). Undervejs vil jeg ud over Huxham og Vangens forskning trække enkelte pointer ind fra 'integrative leadership'-tilgangen, som fremhæver 'the common good' og 'public value', som vigtige karakteristika ved denne forståelse af ledelse (Crosby & Bryson, 2005b).

#### Ledelsesforståelse

Konteksten for Huxham og Vangens forskning er, hvad de kalder en 'joined up' world eller en 'shared power' world, hvor samarbejde på tværs af organisatoriske grænser i stigende grad er ønskeligt og nødvendigt. De argumenterer for, at der er behov for nye former for ledelse af interorganisatorisk samarbejde, som i stigende grad er en del af den samfundsmæssige udvikling (Huxham & Vangen, 2000). Huxham og Vangen påpeger, at deres opfattelse af ledelse af samarbejde står i modsætning til den hidtidige ledelsesforskning på to måder (Huxham & Vangen, 2000, 2005): Der er ikke tale om en formelt udpeget leder og dermed ikke noget hierarkisk

underordningsforhold eller leder-følger forhold, og 2. der eksisterer ikke noget på forhånd givet mål for samarbejdet. I denne type af samarbejdsprocesser kan alene det at opnå enighed mellem deltagerne om mål for samarbejdet være en krævende proces. Ingen af deltagerne har magt til at beordre andre til at gøre noget bestemt, så motivation til at handle skal nås alene gennem overtalelse og forhandling (Huxham, 2000).

Huxham og Vangen tager afsæt i en holistisk og praksisorienteret forståelse af ledelse af samarbejde. Deres teoretiske begreber om samarbejde er udviklet på baggrund af et stort empirisk arbejde, hvor de har fulgt en række samarbejdsprocesser i Europa og internationalt, bl.a. indenfor områder som social udvikling og planlægning i lokalområder. Deres forskning er primært tænkt som et bidrag til samarbejdsteori snarere end ledelsesteori, og de er primært optagede af 'samarbejds-situationer' (Huxham, 2003). Huxham (2000, p. 341) har følgende definition af samarbejde: "*Collaborations are often thought of as consisting of a number of identified organizations that are involved in a working relationship with each other in the pursuance of a common purpose*". Og ledelse definerer de som "*..the mechanisms that lead a collaboration's policy and activity agenda in one direction rather than another*" (Huxham & Vangen, 2000, p. 1165).

Til forskel fra metastyrings- og netværksledelses-perspektiverne har dette perspektiv ikke fokus på den rammesættende dimension af ledelse. Huxham og Vangen konstaterer, at der foregår styring/ledelse via struktur og rammer, men det er ikke denne form for ledelse/styring, der er i fokus i deres forskning. Samtidig understreger de, at netop strukturerne omkring samarbejdsprocesser er afgørende for, hvem der har indflydelse på dagsordenen for samarbejdet, hvem der har magt til at handle, og hvilke ressourcer de kan trække på.

### **Ledelsesopgaven**

Der er behov for ledelse af samarbejde for at opnå det, som Huxham og Vangen kalder '**collaborative advantage**', altså synergi eller fordel gennem samarbejde (Huxham, 2000). De definerer samarbejdsfordele som følger: "*This means achieving something, that could not be realized by a single organization acting alone*" (Huxham, 1996, p. 14). På linje hermed er forskerne i 'integrative leadership'-traditionen særligt optagede af, at ledelse af samarbejdsprocesser skal føre til 'integration' mellem deltagerne, så de kommer frem til et fælles mål eller en fælles vision, der kan guide dem i samarbejde (Crosby & Bryson, 2010; Morse, 2010).

### **Hovedopgaven: At håndtere forskellighed og kompleksitet**

Begrebet '**collaborative advantage**' er et nøglebegreb i **Huxham og Vangens** forskning og står i modsætning til begrebet '**collaborative inertia**', som betegner det, forskerne ofte ser ske i praksis i samarbejdsprocesser (2000, p. 1160): "*...that the output from collaborative arrangements often appears to be negligible or the rate of output to be extremely slow*". I bred forstand handler ledelse altså om at sikre effektiviteten af samarbejdsprocesser ved at minimere den 'samarbejds-inerti', der ifølge Huxham og Vangen i praksis ofte fører til store transaktionsomkostninger og manglende evne til at fremme deltagelse, empowerment, løse konflikter eller mindske konkurrence. Derfor bliver ledelsesopgaven primært at forløse den potentielle synergi, der ligger i, at parter med forskellig baggrund og viden indgår i et samarbejde. Hovedopgaven for ledelsen er at **lede forskellighed** (Huxham, 2000) – en vanskelig opgave. De opregner tre dimensioner af forskellighed blandt deltagerne i samarbejdsprocesser, som ledere af samarbejde skal håndtere: 1.

forskelle i ressourcer og mål ift. samarbejdet, inkl. skjulte dagsordner i de forskellige organisationer. 2. forskelle i sprog og kultur, fx i form af den sprogbrug og de værdier, forskellige grupper bærer med sig ind i samarbejdet (fx. en forvalter overfor en borger eller politiker) og endelig 3. forskelle i magt og autonomi mellem deltagerne, fx i form af organisatorisk magtbase og hvilken grad af autonomi deltagerne har ift. til deres basis-organisation.

### **Hovedopgaven: At skabe fælles mening**

I 'integrative leadership'-traditionen, som bl.a. repræsenteres af **Crosby og Bryson (2010a)**, er der særlig vægt på den dimension i ledelsen, der handler om at bygge bro mellem forskellige verdenssyn og interesser og integrere deltageres opfattelse af, hvad opgaven er, og hvilke løsningsmuligheder der kan være tale om. Her lægges stor vægt på det, som hos Page (2010) kaldes for '**sense giving leadership**'. I denne forståelse er en vigtig ledelsesopgave at sikre kognitiv integration mellem deltagerne ved at skabe et fælles billede af opgaven og de mulige løsninger (Ospina & Foldy, 2010). Med afsæt i Mary Follet definerer de integration som (Morse, 2010, p. 232): *"Integration is the uniting of difference (points of view, interest, or ways of knowing) into something new that satisfies all interests without compromise or capitulation...creating 'a collective idea' or common will that is qualitatively better than the individual pieces that came together to form it"*. Den centrale opgave for ledelsen er altså at forbinde eller forene aktørernes forskellige synspunkter eller interesser.

### **Ledelsesopgaven i praksis: De centrale greb**

**Huxham og Vangen** beskriver ledelse af samarbejdsprocesser som en modsætningsfyldt aktivitet fuld af paradokser (Huxham, 2000). Den pragmatiske tilgang til lederrollen, som Huxham og Vangen finder eksempler på i praksis, går bl.a. ud på at manipulere dagsordenen for samarbejdet, fx ved at lægge en bestemt forståelsesramme ned over samarbejdet og at agere politisk, fx gennem politiske manøvrer og de facto eksklusion af deltagere. En vigtig pointe fra Huxham og Vangens empiriske forskning i tværgående samarbejde er, at der i praksis er behov for både direktivt og facilitativt lederskab for at opnå samarbejdsfordele. Alt i alt kræver lederopgaven en reflekteret praksis og evne til at håndtere kompleksitet og paradokser. Ligesom der er brug for en bevidsthed om de indbyggede modsætninger og spændinger mellem forskellige former for ledelses- og styringspraksis i form af fx afvejning af intern vs. ekstern legitimitet, effektivitet vs. inklusion og fleksibilitet vs. stabilitet.

'**Integrative leadership**'-teoretikerne er særligt optagede af ledelsesgreb, der kan hjælpe deltagerne til at bygge konsensus og skabe en **fælles mening i samarbejdet**. **Ospina og Foldy (2010)** peger på en række ledelsesgreb, som er velegnede til at understøtte aktører med forskelligt verdenssyn og interesser i at nærme sig hinanden: 1. Arbejde med at fremkalde såkaldte '**cognitive shifts**', dvs. ændre på deltageres mentale billeder. 2. Arbejde med identitet som en måde at udvikle fællesskab. 3. Italesætte forskelle og opfordre til dialog om dem. 3. Fremme lige deltagelse og ligeværdighed mellem forskellige deltagere. 4. Udvikle de mellem menneskelige relationer. Denne tilgang har særligt fokus på de kognitive aspekter af samarbejdsprocesser og på den fælles læring blandt deltagerne. Inspireret af bl.a. forskningen inden for konflikt og mediation lægges der her fokus på ledelsesgreb, der kan benyttes til at integrere de forskellige deltageres interesser og problemforståelse (Crosby & Bryson, 2005b; Innes & Booher, 1999; Ospina & Foldy, 2010; Page, 2010) og skabe fælles mening bl.a. gennem fælles historiefortælling og **framing og re-framing** af problemstillingen og de mulige løsninger.



Flere forskere inden for 'integrative leadership' argumenterer for, at det er en central ledelsesopgave at arbejde bevidst med deltagernes framing. Gray definerer (2004, p. 167) frames som *"the lenses that stakeholders use to make sense of the conflict"*. Crosby og Bryson (2005b, p. 191) opsummerer betydningen af framing således: *"The way that a need is framed - that is how it is named, explained and interpreted - has tremendous impact on who will be concerned about that need, what kinds of remedies will be considered and the membership of a coalition that might be formed to advocate adoption of the remedies"*. Dette perspektiv lægger altså vægt på en diskursiv dimension i ledelse.

### **Dilemmaer og udfordringer i ledelsesopgaven**

Huxham og Vangen (2003) gør opmærksom på, at der er forskel på at lede samarbejde i teori og praksis. De peger på, at der er en høj grad af strukturel kompleksitet og forandring indbygget i samarbejde på tværs af organisatoriske grænser, som bidrager til at skabe uklarhed og ambivalens om deltagernes og deres tilhørsforhold, og hvad de repræsenterer, ligesom de strukturelle vilkår for en given samarbejdsproces typisk løbende undergår forandringer (Huxham, 2000). Det medfører, at det er vanskeligt i praksis at gennemføre de ledelsestiltag, som teorierne foreskriver, fx at opbygge en fælles vision for samarbejdet og at udvikle tillid parterne imellem. I deres seneste forskning (Vangen & Huxham, 2014) udpeger de **to paradokser**, der skal håndteres ledelsesmæssigt, nemlig mål-paradokset og kultur-paradokset. Deltagernes forskellige mål og interesser og deres forskellige kulturelle og faglige baggrund byder nemlig både på muligheder og udfordringer, der skal håndteres gennem ledelse.

Huxham og Vangen understreger desuden, at en central udfordring i ledelse af samarbejdsprocesser er **tidsdimensionen**. Deres forskning peger på, at der er brug for lang tid for at få samarbejder til at virke, fordi det både tager tid at opbygge tillid og at håndtere spørgsmål om ansvar og organisatoriske prioriteringer (Huxham, 1996). De vurderer, at det tager to år at opbygge en tillidsrelation i samarbejde på tværs af organisationer. Det forudsætter, at der kan igangsættes en positiv spiral over tid - et behov, der bliver udfordret af stramme tidsrammer i den offentlige styring (Huxham, 2000). Deres hovedpointe er, at samarbejde på tværs af organisatoriske grænser er ressourcekrævende og vanskeligt at få til at lykkes (Huxham & Vangen, 2000). På den baggrund mener de, at der bliver sat alt for mange samarbejdsinitiativer i søen i forhold til de ressourcer, der er til at håndtere dem. Deres råd mht. samarbejde på tværs af organisatoriske grænser er: *"Don't do it, unless you have to!"* (Huxham, 2003, p. 421).

### **3.2.4 Ledelse af samskabelse: Perspektivernes bidrag**

I dette afsnit vil jeg indledningsvis opsummere de væsentligste forskelle og ligheder mellem de tre teoretiske perspektiver på ledelse af samarbejde og netværk, som jeg har gennemgået i det forrige samt deres bidrag til analyserammen, som jeg udvikler i afsnit 3.5. Figuren nedenfor opsummerer centrale elementer i de tre perspektiver.

**Figur 3.1: Tre teoretiske perspektiver på ledelse af samarbejde og netværk**

	Metastyring	Netværksledelse	Ledelse på tværs af org.
<b>Fokus</b>	Styringsmæssigt	Institutionelt	Organisatorisk
<b>Definition af ledelse</b>	Styring af styringsnetværk	Understøtte interaktion ml. aktører i komplekse samarbejder	Understøtte synergi og samarbejdsfordele
<b>Hoved-opgaven i ledelse</b>	Sikre effektivitet og demokrati gennem metastyring	Håndtere usikkerhed Fremme fælles læring	Håndtere forskellighed og kompleksitet Skabe fælles mening
<b>Ledelses-greb</b>	‘Hands-off’- og ‘hands-on’-styring: Design, framing, ledelse og deltagelse i netværk	Procesdesign Procesledelse Institutionelt design	Faciliterende ledelse kombineret med direktiv ledelse En reflekteret praksis
<b>Bidrag til analysen</b>	Metastyring ‘hands off’/‘hands on’  Betydningen af rammesættende styring  Dilemma: Balance mellem effektivitet og demokrati  Risiko for over/understyring	Interessenter med forskellige ressourcer og magtbase  ‘Forbindende ledelse’  Dilemma: Institutionelle spændinger mellem forskellige arenaer  Demokratisk forankring af netværk?	Kognitive og diskursive aspekter: Meningsskabende ledelse  Framing og re-framing  Hverdagsparadokser: Samarbejds-inerti Organisatoriske ændringer  Tidsdimensionen
<b>Teoretiske rødder</b>	Politisk teori	Policy-analyse Institutionel teori	Organisationsteori

De tre teoretiske perspektiver, jeg har præsenteret her, adskiller sig på to dimensioner, nemlig hvad angår teoretisk udspring og menneskesyn, og ift. om det er styring eller samarbejde, der står i centrum for de offentlige administratorers ledelsesbestræbelser. En central forskel mellem de tre perspektiver findes ift. den rolle, perspektiverne tildeler de offentlige administratorer som ledere af netværket, samt hvordan de ser på fastlæggelse af mål for netværkets arbejde.

Metastyringsperspektivet tildeler de offentlige administratorer en central rolle som legitime metastyrere af netværk både 'hands-on' og 'hands-off'. I netværksledelses-perspektivet spiller offentlige administratorer en væsentlig rolle som netværksledere, men kan suppleres af civilsamfundsaktører, der indtager rollen som 'connective leaders'. I organisations-perspektivet kan rollen som leder indtages af mange forskellige parter. I de to styrings-orienterede tilgange er antagelsen, at mål for samarbejdet enten er fastlagt på forhånd i den offentlige politik eller fastlægges i en forhandling mellem parterne. Den samarbejdsorienterede tilgang ser deltagernes udvikling af fælles mål for samarbejdet som en forudsætning for, at samarbejdet kan finde sted. Begge tilgange er relevante for analysen af ledelse af samskabelse og kan dermed bidrage til analyserammen. Hvordan de tre perspektiver konkret bidrager til analyserammen fremgår af afsnit 3.4., hvor jeg udvikler den samlede begrebsramme til at analysere ledelse af samskabelse. Men før vi når dertil, vil jeg i det følgende afsnit gennemgå den empiriske forskning i ledelse af netværk og samarbejde, som også skal bidrage til analyserammen.

### **3.3 Hvad ved vi empirisk om ledelse af netværk og samarbejde?**

Formålet med dette afsnit er at præsentere og diskutere relevant empirisk forskning om ledelse af netværk og samarbejde, som jeg vil benytte til at kvalificere og nuancere min teoretisk baserede analyseramme. Derved besvares undersøgelsesspørgsmålet: Hvilke barrierer er der for at lede samskabelse? Besvarelsen baserer sig på en redegørelse for den empiriske forskning i, hvad der sker, når disse processer ledes i praksis. Afsnittet indledes med en gennemgang af en række centrale barrierer, som den empiriske forskning peger på i ledelse af netværk og samarbejde. Dernæst ser jeg særligt på de offentlige administratorers håndteringsstrategier. Til slut opsummerer jeg de bidrag, som den empiriske forskning leverer til analyserammen.

#### **3.3.1 Empirisk forskning i ledelse af samarbejde og netværk**

For at få et indblik i hvilke barrierer og muligheder der gør sig gældende i ledelse af netværk og samarbejde, har jeg valgt at trække på empirisk forskning inden for beslægtede felter som '**samarbejdsdrevet innovation**', '**deltagelsesbaseret styring**' (participative governance), '**samarbejdsdrevet styring**' (collaborative governance), '**netværksstyring**' (network governance) og '**interaktiv styring**' (interactive governance). Min antagelse er, at de ledelsesudfordringer, -roller og -interventioner, der forekommer her, vil kunne genfindes i samskabelsesprocesser. Hovedparten af de empiriske studier på feltet beskæftiger sig med det lokale niveau. For at øge overførbarheden har jeg valgt udelukkende at fokusere på studier, der undersøger ledelse af netværk og samarbejde på lokalt niveau i Danmark og en række andre af de vestlige lande, vi sammenligner os med, primært Holland og Storbritannien.

I hovedparten af studierne er fokus ikke eksplicit på 'ledelse'. Jeg har udvalgt studier, som undersøger de roller, som de forskellige aktører indtager i ledelse af netværk og samarbejde samt de forskellige former for greb, som de offentlige administratorer foretager for at øve indflydelse på processerne. I forskningen behandles fænomenet ledelse under så forskellige betegnelser som 'shaping conditions', 'roles' og 'connective leadership' og fokuserer på en række forskellige aspekter af ledelse:

- Ledelse som coping-strategi for at håndtere institutionelt krydspres (Waldorff et al., 2014).

- Ledelse som institutionelt design: Tilrettelæggelse af det formelle og det uformelle institutionelle design af samarbejds- og netværks-processer, herunder den 'diskursive framing' af opgave, aktører m.v. (Barnes, Newman, & Sullivan, 2007; Barnes, Skelcher, Beirens, & Dalziel, 2008).
- Ledelse som kobling af aktører og interesser på tværs af grænser: 'Connective'/'linking' leadership (Edelenbos & van Meerkerk, 2015; van Meerkerk & Edelenbos, 2013).

Her følger en kort præsentation af de empiriske studier, som indgår i min gennemgang: Dansk forskning i **samarbejdsdrevet innovation** fra forskningsprojektet CLIPS, som har undersøgt en række eksempler på samarbejdsdrevet innovation i en dansk kontekst inden for så forskellige sektorer som kriminalitetsforebyggelse, sundhed, kvarterløft, planlægning og klimaforandringer (Agger & Sørensen, 2014; Sehested & Leonardsen, 2011; Sørensen & Waldorff, 2014; Waldorff et al., 2014; Aagaard et al., 2014b).

Britisk forskning indenfor det såkaldte ESRC Democracy and Participation Programme. Newman et al. (2004) har undersøgt barrierer for at udvikle **samarbejdsdrevet styring**. Gennem en institutionel og diskursiv tilgang udforskede Newman et al. mulige barrierer for samarbejde og netværk (Barnes et al., 2007, 2008; Newman et al., 2004). Desuden indgår **empirisk forskning i samskabelsesprocesser**, dels i en engelsk kontekst, (Bovaird & Löffler, 2012; Boyle, Clark, & Burns, 2006; Carr, 2004; Durose & Richardson, 2016; Needham & Carr, 2009), dels i form af international empirisk forskning inden for samskabelse (Voorberg, Tummers, et al., 2015; Voorberg et al., 2014; Voorberg, Bekkers, et al., 2015). De sidste nævnte undersøgelser er gennemført under LIPSE-projektet, et EU-finansieret forskningsprojekt, der har undersøgt barrierer og drivkræfter for succesfuld social innovation i den offentlige sektor i en lang række EU-lande.

En række empiriske studier af **netværksstyringsinitiativer** på lokalt niveau i Holland, særligt på vand- og miljøområdet, hvor der var fokus på institutionelle faktorerens betydning i **interaktiv styring** (Edelenbos, 2005; Mayer, Edelenbos, & Monnikhof, 2005). Mens den seneste hollandske forskning (Edelenbos et al., 2013; Klijn et al., 2010) sætter fokus på at udforske den rolle, enkelte aktører kan spille i kraft af en ofte uformel lederrolle, hvor de fungerer som 'boundary spanners' og udøver 'connective leadership' eller 'linking leadership' (Bekkers et al., 2014; Klijn et al., 2010; van Meerkerk & Edelenbos, 2013).

En del af den empiriske forskning ser på, hvordan en række forskellige aktører, fx politikere, borgere og civilsamfundsaktører, kan agere som ledere i netværk og samarbejdsprocesser. Da jeg har valgt at fokusere på de offentlige administratorer som ledere, afgrænser jeg mig fra den del af forskningen, der undersøger borgere og civilsamfundsaktørers rolle som ledere. I det omfang jeg beskæftiger mig med politikernes rolle, vil jeg vælge at se dem som deltagere i disse processer, der typisk er afhængige af at blive understøttet ledelsesmæssigt af de offentlige administratorer.

### 3.3.2 Barrierer og muligheder i ledelse af netværk og samarbejde

Helt overordnet peger den empiriske forskning på, at ledelse både kan være en fremmende og hæmmende faktor for samarbejde og netværk (Bekkers et al., 2014; Larsen & Hedensted Lund,

2010). Om det er det ene eller det andet afhænger af, om den ledelse, der udøves, udvikler et organisatorisk klima, der enten fremmer eller hæmmer læring og innovation.

### **Manglende risikovillighed**

Graden af risikovillighed hos administrative ledere spiller en vigtig rolle i ledelsen af netværk og samarbejde – og det kan være en mangelvare i offentlige organisationer (Bovaird & Löffler, 2012; Voorberg, Tummers, et al., 2015). Holdningen hos de offentlige administratorer er en vigtig barriere for samskabelse, fordi de er tilbøjelige til at opfatte samarbejde med eksterne parter som risikofyldt: *“Many politicians, managers and professionals consider coproduction as unreliable... Therefore, political and professional reluctance to lose status and control, makes that the attitude to embrace co-creation/co-production is often unwilling”* (Voorberg, Bekkers, et al., 2015). Særligt den øverste administrative ledelse og politikerne er tilbøjelige til at agere tilbagetrukket i disse processer og uddelegere ansvar til projektledere og lokale ledere.

I et studie af samarbejdsdrevne innovationsprocesser konkluderer Aagaard et al. (2014b, p. 355), at politikere og topledelse bevidst vælger at indtage en 'stedmoderlig' og tilbagetrukket rolle i disse processer. Dette skyldes en opmærksomhed på risikoen: *“...at de ofte er meget bevidste om, at samarbejdsdrevet innovation er et strategisk-politisk magtspil, hvor forskellige interesser mellem top og bund af den offentlige sektor og forskellige fagprofessioner mødes og brydes. De har det bedst med kun at tage delvis ejerskab til projektet, for så siden at kunne stoppe det, hvis det ikke passer ind i en mere overordnet strategi”*. Den empiriske forskning peger altså på, at det er væsentligt at have øje for de offentlige administratorers risikoopfattelse i forbindelse med samskabende processer.

### **Manglende vilje til at afgive magt og indflydelse**

Forskningen viser desuden, at offentlige administratorer generelt er modvillige over for at afgive magt og indflydelse til interessenter uden for organisationen, og at de benytter sig af forskellige typer af rammesættende ledelsesgreb for at undgå at involvere eksterne parter i de offentlige organisationers kerneopgaver (Newman et al., 2004). I tråd hermed viser den empiriske forskning, at samarbejde og netværk ofte er organiseret efter en hierarkisk logik og udfolder sig inden for et felt, de offentlige administratorer betragter som et 'sikkert område'. Ligeledes peger den på, at offentlige organisationer er præget af en udpræget 'gør-det-selv'-kultur, hvor eksterne parter (borgere m.fl.) kun inddrages i begrænset omfang og i mange tilfælde først i de senere faser af processen, nemlig i implementeringsdelen (Aagaard et al., 2014b).

I næste afsnit ser jeg først nærmere på den empiriske forsknings forklaring på de offentlige administratorers manglende risikovillighed i form af institutionelle spændinger, som sætter aktørerne i rolledilemmaer. Derefter ser jeg nærmere på, hvad den empiriske forskning fortæller os om de offentlige administratorers adfærd og indflydelse i ledelse af netværk og samarbejde.

### **Rolledilemmaer og copingstrategier**

Den generelle skepsis og modstand mod at inddrage og dele magt og indflydelse med eksterne aktører, som præger offentlige organisationer, er ikke nødvendigvis udtryk for en individuel modstand mod netværk og samarbejde hos de enkelte offentlige administratorer. I stedet kan den forstås som de offentlige administratorers forsøg på at håndtere de rolledilemmaer, der opstår som

følge af modsatrettede institutionelle logikker i hybridstyringen (Waldorff et al., 2014). Forskningen viser, at aktørerne i ledelse af samarbejde og netværk bliver udfordret i deres rolleforståelse og skal håndtere de rolledilemmaer, der opstår, når forskellige lag af rolleforestillinger møder hinanden. De traditionelle, indlejrede forestillinger om roller udfordres af et pres for at indtage nye roller i samarbejdet med de øvrige aktører (Edelenbos, 2005; Torfing et al., 2012b). Waldorff et al. (2014) har set nærmere på ledelse af offentlige innovationsprocesser, som de opfatter som hybride, idet flere styringsparadigmer er i spil samtidig. De konkluderer (ibid. 2014, p. 83), at offentlige ledere udvikler forskellige strategier til at håndtere kompleksiteten i disse processer: *"...public managers deal with this complexity in practice by ignoring or isolating specific governance elements in the process, by mixing various governance elements as part of their particular innovation process, or on the individual level by seeking to deal with the clashes that stem from the complexity of governance"*. Dette peger på, at det er vigtigt at være opmærksom på de enkelte offentlige administratorers strategier til at håndtere styringsmæssigt krydspres i konkrete situationer.

Nogle forskere, der har undersøgt empiriske samarbejds- og netværksprocesser, peger desuden på, at der i disse processer kan foregå en institutionel dekobling mellem de midlertidige netværksstrukturer og de eksisterende hierarkiske, repræsentative strukturer (Edelenbos, 2005). De to parallelle sæt af institutionelle strukturer tilbyder forskellige roller til aktørerne. I et hollandsk studie konkluderede forskerne, at de traditionelle institutionelle roller i praksis vandt over de midlertidige roller – ikke kun hos de offentlige administratorer, men hos alle aktørgrupper: *"The existing roles of the various actors proved to be very rigid. The way in which civil servants, politicians and administrators as well as citizens and interest groups, perceived their roles, did not seem to be at all open to change. Traditional role patterns predominated the fulfillment of new roles in interactive governance"* (Edelenbos, 2005, p. 125). Empirisk forskning peger altså på, at det kan være væsentligt at analysere, i hvilken grad der i konkrete samarbejdsprocesser er tale om at understøtte ændringer i aktørernes roller.

### **‘Linking leadership’ som en mulig strategi**

I tråd hermed har danske forskere (Waldorff et al., 2014) i et empirisk studie identificeret tre forskellige ledelsesstrategier, som offentlige ledere anvender for at håndtere krydspres og rolledilemmaer, nemlig henholdsvis en ’selektiv’, ’fleksibel’ og ’forbindende’ strategi. Samtidig viste de, at den ’forbindende’ strategi var mest befordrende for innovationsprocessen. Empirisk er det også i andre studier påvist, at forbindende ledelsesstrategier er befordrende for samarbejdsprocesser. Aktuell hollandsk forskning viser, at ’forbindende ledelse’ udøvet af ’boundary spanning’ actors i en samarbejdsproces kan øge graden af tillid mellem aktørerne og påvirke resultatet af samarbejdet i positiv retning. Individuelle aktører, der agerer ’boundary spanners’ og knytter forbindelser mellem forskellige aktører ved at udvikle en fælles forståelse og et grundlag for koordineret handling, har stor betydning for samarbejdets succes. Samtidig viser forskningen også, at denne rolle oftere indtages af aktører fra civilsamfunds- og private organisationer end af offentlige aktører. Forskerne (van Meerkerk & Edelenbos, 2013) konkluderede, at offentlige aktører havde vanskeligere ved at operere på kanten af deres organisation end fx civilsamfundsaktører, sandsynligvis på grund af intern fragmentering i de offentlige organisationer.

Opsummerende peger den empiriske forskning i ledelse af netværk og samarbejde på, at den politiske og administrative ledelse i offentlige organisationer ofte er domineret af rolleforestillinger, der tilhører en traditionel, hierarkisk styringslogik. I denne rolleforståelse opleves inddragende/samskabende processer som risikable, fordi de er ensbetydende med tab af kontrol og status. Det institutionelle krydspres og de dilemmaer, som aktørerne opererer i, får konsekvenser for deres roller og den måde, de udøver ledelse på i disse processer.

### 3.3.3 Offentlige administratorers strategier

I det følgende vil jeg se nærmere på, hvad den empiriske forskning viser om de offentlige administratorers strategier i ledelse af samarbejde og netværk. Jeg skelner mellem topledere, dvs. ledere på fx direktionsniveau, og offentlige administratorer på de underliggende niveauer.

#### Fastlæggelse af politiske mulighedsstrukturer

Ifølge den empiriske forskning er det kendetegnende for de administrative topledere, at de holder sig på afstand og udøver indflydelse på processen 'hands-off' ved at præge processen uformelt gennem rammesætning og fastlæggelse af mål og spilleregler (Barnes et al., 2008). I en empirisk analyse af en række britiske borgerinddragelses-initiativer konkluderede Newman et al. (2004), at offentlige topadministratorer udøvede ledelse gennem at forme **den politiske mulighedsstruktur** for at værne om deres magt og autonomi. Konkret fandt forskerne, at det foregik gennem en framing af, hvilke spørgsmål der var 'lokale', og som borgerne derfor kunne få indflydelse på, og hvilke der var 'strategiske' og derfor lå uden for borgernes indflydelse. Den øverste administrative ledelse øvede desuden indflydelse på processen via diskursiv magt gennem italesættelse af borgerne: Hvem der var legitime deltagere, og hvordan de kunne deltage (Barnes, Newman, Knops, & Sullivan, 2003a; Newman et al., 2004). Helt konkret peger forskningen desuden på, at tidsrammer (frister) og pres for at 'levere inden for en bestemt tidsramme' kan være et vigtigt middel for administrative topledere til at påvirke samarbejdsprocesser (Barnes et al., 2008; Bekkers et al., 2014; Newman et al., 2004).

#### Institutionaliserede handlelogikker

Det er som regel forvaltere på de lavere niveauer i organisationen, der får til opgave at designe og facilitere konkrete samskabelses/inddragelsesforløb. Dvs. at de får tildelt rollen som procesdesignere og ledere. Forvaltere udøver altså primært ledelse gennem 'hands-on'-design og facilitering af disse samarbejdsprocesser. Dette kan give forvalterne en øget institutionel magt, fordi de har indflydelse på, hvordan samarbejdsprocessen tilrettelægges (Mayer et al., 2005). Samtidig betyder denne rolle som 'hands-on'-ledere af samarbejde og netværk, at forvalterne bliver placeret i et krydspres mellem de forskellige styringslogikker (Barnes et al., 2007) og trækker på forskellige strategier for at håndtere kompleksiteten.

Empirisk forskning viser, at de offentlige forvalteres adfærd i disse nye styringsarenaer er præget af en høj grad af 'path dependency' i form af indlejrede regler og normer og rolleforestillinger. Det kommer til udtryk i form af **institutionaliserede handlelogikker**, som forvalterne trækker på - specielt i situationer hvor opgaven er usikker eller modstridende: "*..confronted with a new situation, actors draw on their existing resources to interpret and respond to it, based on pre-existing rules and pre-established logics of appropriate behaviour*" (Barnes et al., 2007, p. 60 ff). For eksempel tenderer forvalterne til at foretrække en rolle som eksperter på det faglige indhold

frem for en mere faciliterende rolle som procesansvarlig (Edelenbos, 2005; Edelenbos, van Buuren, & van Schie, 2011).

### **Dominerende italesættelse af problemer og løsninger**

Den empiriske forskning viser desuden, at de offentlige administratorer udøver indflydelse i disse processer gennem forskellige former for **diskursiv magt**. En form for diskursiv magt, som er påvist af Newman et al. (Barnes et al., 2007; 2004), er italesættelsen af de interessenter, der skal involveres. Newman et al. viste i en gennemgang af en række projekter i UK med deltagelse af eksterne interessenter, at strategiske aktører gennemgående italesatte borgere og andre eksterne interessenter som krævende og inkompetente og uden besiddelse af central viden og indsigt på det felt, samarbejdet handlede om. Bl.a. var det gennemgående, at embedsmændene italesatte den udfordring, samarbejdede handler om, ud fra deres faglige logik og ikke anerkendte de anderledes indsigter og kompetencer, borgerne bidrog med. Derved kom der, ifølge Newman et al. (2004, p. 211), til at foregå en *"process of possible incorporation of the lay public into official institutions"*. Samme pointe fremfører Durose og Richardson (2016, p. 24), der taler om et 'ekspertise-hierarki', hvor faglig og evidens-baseret viden placeres øverst, mens erfaringsbaseret viden, som fx borgere og civilsamfundsaktører kommer med, rangerer nederst.

En række empiriske studier af samarbejde og netværk peger på en tendens til, at de offentlige administratorers faglige definition og italesættelse af problemer og løsninger blev dominerende og definerende i samarbejdet (Barnes et al., 2008; Edelenbos et al., 2011). Fx undersøgte Edelenbos et al. (2011, p. 682) samskabelse af viden i et hollandsk vandprojekt og viste, at viden fra eksterne stakeholders blev udgrænset i processen og dermed ikke fik mulighed for at præge indkredsning af problemer og mulige løsninger: *"...in general both experts and bureaucrats are not willing to acknowledge that stakeholder knowledge has the potential to improve the identification of problems and the search for feasible solutions"*. De konkluderede (ibid. 2011), at samskabelsen af viden i disse processer er karakteriseret ved, at der reelt foregår udgrænsning af bestemte værdier og synspunkter. Det er altså væsentligt i analysen af de tre samskabelsescases at være opmærksom på ledelsesgreb fra de offentlige administratorers side, som udgrænser bestemte værdier eller synspunkter.

## **3.4. Analyserammen: Offentlige administratorers ledelsesgreb**

Med afsæt i den beskrevne ledelsesteori og den empiriske forskning vil jeg nu udvikle en analyseramme til brug i analysen af de tre casestudier. I det følgende argumenterer jeg indledningsvis for styringsperspektivets betydning for analyserammen. Derefter udfolder jeg henholdsvis de rammesættende ledelsesgreb og de faciliterende ledelsesgreb, som jeg har valgt at medtage i analyserammen.

### **3.4.1 Afgrænsning: Et styringsperspektiv**

Som tidligere nævnt (afsnit 3.2.4) falder de teoretiske perspektiver på samarbejde og netværk i to kategorier alt efter, om de lægger hovedvægten på samarbejde eller på styring. I de to styringsorienterede tilgange (metastyring og netværksledelse) er antagelsen, at mål for samarbejdet enten er fastlagt på forhånd i den offentlige politik eller fastlægges i en forhandling mellem parterne, mens den samarbejdsorienterede tilgang ser deltagernes udvikling af fælles mål for samarbejdet som en forudsætning for, at samarbejdet kan finde sted. I analysen af de konkrete



samskabelsescases vælger jeg at lægge særlig vægt på styringsdimensionen i ledelse af samskabelse. Det er der to grunde til: For det første er særligt styrings-dimensionen (rammesættende ledelse) forsømt i forskningen om samskabelse (se kapitel 1). For det andet er dette en naturlig følge af denne afhandlings fokus på samskabelse forstået som styring, der afføder en interesse for de relationelle og demokratiske aspekter. Jeg tager derfor afsæt i metastyringsperspektivet og vælger at bygge analyserammen op omkring de to typer af ledelse, som offentlige administratorer udøver, henholdsvis **rammesættende ledelse** ('hands-off') og **faciliterende ledelse** ('hands-on').

I analyserammen kombinerer jeg elementer fra de tre teoretiske perspektiver med indsigter fra den empiriske forskning. Analyserammen skal benyttes til at afdække, i hvilket omfang de offentlige administratorer i de tre konkrete samskabelsescases benytter sig af ledelsesgreb, som teoretisk og empirisk forskning peger på kan understøtte samskabelsen. I det følgende redegør jeg mere indgående for, hvilke ledelsesgreb jeg har valgt at inkludere i analyserammen. I kapitel 4 argumenterer jeg for operationaliseringen af analysebegreberne.

### 3.4.2 Rammesættende ledelsesgreb ('hands off')

Her vil jeg præsentere og underbygge de rammesættende ledelsesgreb, jeg har valgt at inkludere i analyserammen. Jeg fokuserer på fire typer af 'hands off'-ledelsesgreb, som med baggrund i forskningen fremstår som særligt afgørende for at fremme eller hindre samskabelse:

- Framing og italesættelse
- Fastlæggelse af mål og rammer
- Inklusion/eksklusion af deltagere
- Demokratisk forankring af processen

#### Framing og italesættelse

Teoretisk fremhæves betydningen af italesættelse, framing og historiefortælling som greb, der benyttes i ledelse af netværk og samarbejde (Crosby & Bryson, 2005b; Gray, 2004; Sørensen & Torfing, 2009). Desuden peger den empiriske forskning i ledelse af netværk og samarbejde på, at offentlige administratorer ofte benytter sig af diskursive ledelsesgreb som italesættelse og framing, når de leder samarbejdsprocesser med eksterne aktører (Barnes, Newman, Knops, & Sullivan, 2003b; Barnes et al., 2008; Newman et al., 2004). I analysen vil jeg derfor fokusere på, hvordan de offentlige administratorer framer og italesætter de udfordringer, samskabelsesinitiativet skal løse samt formålet med samskabelsen og aktørerne, deres rolle og kompetencer. Her er tale om en form for diskursiv ledelse eller magtudøvelse. Sprogliggørelsen er med til at skabe mening og kan benyttes til at føre bestemte strategier ud i livet. I den forstand er sproget ikke neutralt, men er en måde at udøve politisk magt på (McMullin, 2015). Fra den empiriske forskning i samarbejde og netværk ved vi desuden, at netop de diskursive ledelsesgreb ofte benyttes af de administrative aktører til at 'kridte banen op' for samskabelsen og til at ind- og udgrænse forskellige aktører, vidensformer og mulige løsninger (Barnes et al., 2007; Hajer & Versteeg, 2005).

De ledelsesgreb, der benyttes til at rammesætte samskabelsen, vil jeg benævne **framing** forstået som 'sproglig rammesætning'. Det er ledelsesgreb, der benyttes til at 'konstruere' et problem eller en opgave, så det bliver muligt at handle i forhold til den. Forskningen peger på, at framingen af

problemet er en kamplads for aktørerne i samarbejdsprocesser (Gray, 2004; Hargrave & Van De Ven, 2006; Ingerslev, 2014). I en samarbejdsproces, hvor aktørerne har konkurrerende fortolkninger og interesser, er der også konkurrerende frames, og der foregår løbende en proces, hvor problemet frames og re-frames. Den 'vindende' frame kan opnå at blive sedimenteret og taget for givet af de øvrige aktører (Sullivan, Williams, Marchington, & Knight, 2013; Williams, 2002) og kan dermed give bestemte aktører et 'fortolkningsmæssigt overtag' i en samskabelsesproces.

### **Fastlæggelse af mål og rammer**

Ledelsesinterventioner i form af fastlæggelse af mål, rammer og betingelser for samskabelsesprocessen inkl. tidsramme, mål og opgave fremhæves i teorien som værende af stor betydning i samskabende processer (Ansell & Gash, 2012; Sørensen & Torfing, 2009; van Meerkerk & Edelenbos, 2013). Den empiriske forskning peger på, at netop denne form for 'hands off'-ledelsesgreb ofte benyttes af de administrative topledere til at præge processen uformelt gennem formning af den politiske mulighedsstruktur, som skal beskytte dem mod at afgive magt og autonomi til eksterne parter (Barnes et al., 2003b, 2008; Bekkers et al., 2014; Newman et al., 2004). Dermed bliver det både vigtigt at undersøge, i hvor høj grad deltagerne selv har mulighed for at fastlægge mål og rammer for samskabelsen, og i hvor høj grad de rammer (fx ift. tid), der lægges for processen, tager højde for den store grad af kompleksitet og forskellighed, der præger samskabende processer med mange forskellige deltagergrupper (de Jongh, 2013; Huxham, 2003).

### **Inklusion/eksklusion af deltagere og demokratisk forankring**

En række af de teoretiske perspektiver, jeg har præsenteret, peger på, at samskabelsens demokratiske legitimitet – og dermed dens interne og eksterne forankring - afhænger af ledelsesgreb, som sikrer, at relevante og berørte deltagere inkluderes i samskabelsen (Dreyer Hansen, 2007; Sørensen & Torfing, 2009). Desuden peges på nødvendigheden af, at der i den rammesættende ledelse arbejdes bevidst med at etablere en demokratisk forankring af samskabelsesprocessen ved at forbinde den til de øvrige demokratiske arenaer (Edelenbos, van Schie, & Gerrits, 2009; Sørensen & Torfing, 2009). Den empiriske forskning viser dog samtidig, at offentlige administratorer kan være modvillige overfor at involvere eksterne aktører og derfor kan benytte forskellige greb for at undgå at involvere dem. Her kan både benyttes ekstern eksklusion (bliver ikke inviteret) og intern eksklusion (kommer ikke til orde) af deltagere (Young, 2000). Forskningen peger ligeledes på, at der kan ske en institutionel dekobling mellem den midlertidige samskabelsesarena og den eksisterende demokratiske beslutningsstruktur (Koppenjan & Klijn, 2004; van Meerkerk, 2014; Aagaard et al., 2014b). Derfor er det interessant at undersøge, hvilke aktører der i praksis inkluderes/ekskluderes i processen, og hvordan samskabelsen forankres demokratisk gennem design af en institutionel kobling til andre demokratiske arenaer.

### **3.4.4 Faciliterende ledelsesgreb ('hands on')**

Til at analysere den faciliterende ledelse, der udøves af de offentlige administratorer, har jeg valgt at fokusere på tre ledelsesgreb, som forskningen peger på som væsentlige for at understøtte samskabelse:

- Understøtte udvikling af tillid og relationer mellem deltagerne
- Understøtte synergi og samarbejdsfordele mellem deltagerne
- Understøtte fælles læreprocesser og udvikling af fælles forståelse hos deltagerne

Afhandlingen bygger på en forståelse af samskabelse, der lægger vægt på synergi og fælles læring mellem offentlige aktører og borgere/civilsamfund. Dette relationelle og læringsmæssige aspekt af samskabelse vil blive analyseret ved at undersøge, om og i hvilken grad de offentlige administratorer benytter **relations- og tillidsopbyggende ledelsesgreb** i samskabelsesprocesserne, samt hvordan evt. mistillid og konflikter mellem deltagerne bliver håndteret (Huxham, 2000; Mandell & Keast, 2009). Desuden er det relevant at undersøge, i hvilken grad de offentlige administratorer udøver en ledelse, som **understøtter mulige synergier** mellem deltagerne, fx ved at italesætte gensidig afhængighed og ved at fremdrage deltagernes forskellige ressourcer (Huxham & Vangen, 2005; Keast & Mandell, 2014).

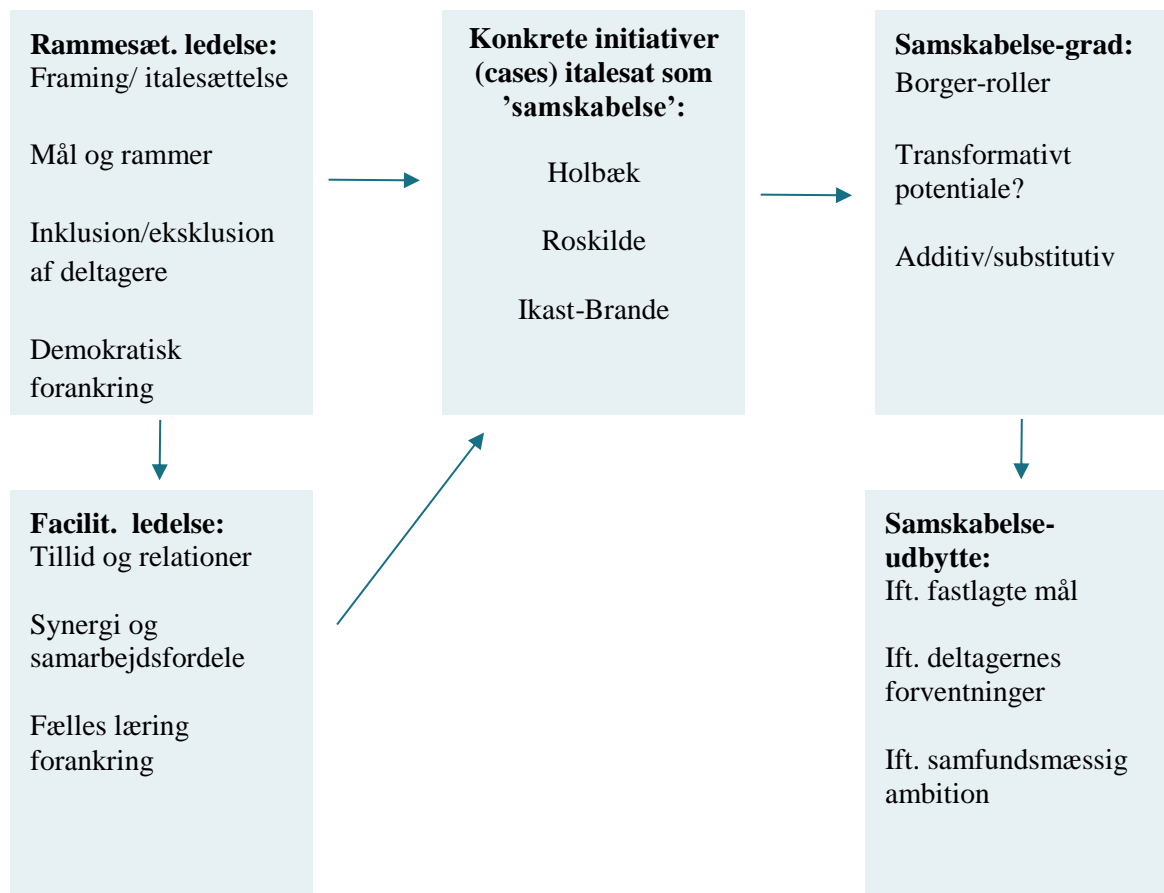
En vigtig intention med samskabelse er at opnå fælles læring og opbygning af viden mellem aktørerne. Derfor er det relevant at analysere, i hvilken grad de offentlige administratorer benytter ledelsesgreb, som understøtter **fælles læreprocesser og fælles produktion af viden** deltagerne imellem (Edelenbos et al., 2011; Koppenjan & Klijn, 2004). Samtidig er det særligt vigtigt at undersøge, i hvilken grad de offentlige administratorers ledelsesgreb understøtter deltagerne i at udvikle en **fælles forståelse for problemer og mulige løsninger** gennem meningsskabende lederskab, der åbner op for at genfortolke problemer og løsninger, så de giver plads for forskellige deltageres divergerende interesser og fortolkninger (Ospina & Foldy, 2010; Page, 2010). Den empiriske forskning peger på, at netop dette er et vanskeligt punkt for de offentlige aktører, der kan være utilbøjelige til at dele magten til at definere problemer og mulige løsninger. Et af de greb, offentlige administratorer benytter for at beholde magt og autonomi er at favorisere deres egne vidensformer på bekostning af fælles læring og vidensudvikling. Det kan fx ske ved at introducere en dominerende framing af problemer og løsninger (Barnes et al., 2003a; Edelenbos et al., 2011).

I næste afsnit vil jeg præsentere den samlede analysemodel til brug for analysen af ledelse af samskabelse i de tre cases.

### 3.5 Ledelse af samskabelse: Den samlede analyseramme

Figur 3.3. nedenfor illustrerer den samlede analyseramme, som jeg vil benytte til at analysere de tre empiriske samskabelsescases for at besvare afhandlingens forskningsspørgsmål: **Hvordan påvirker de offentlige administratorers ledelse grad og udbytte af samskabelsen?** I den samlede analyseramme kædes analysen af de offentlige administratorers ledelsesgreb (analyseramme præsenteret i afsnit 3.4.) sammen med analysen af grad og udbytte af samskabelsen (analyseramme præsenteret i kapitel 2.6). Det sker ud fra en antagelse om, at de rammesættende og faciliterende ledelsesgreb, der benyttes af de offentlige administratorer, påvirker samskabelsesprocessen og udbyttet af den.

**Figur 3.2 Ledelse af samskabelse: Den samlede analyseramme**



## Opsummering

I dette kapitel har jeg argumenteret for, at tre udvalgte perspektiver inden for forskningen i ledelse af samarbejde og netværk kan bidrage til at indfange og analysere, hvordan ledelse påvirker samskabelse i de tre empiriske cases. Jeg har udfoldet de tre teoretiske perspektiver på ledelse af samskabelse og diskuteret, hvad de hver især kan bidrage med til analyserammen. Derefter har jeg redegjort for den empiriske forskning inden for feltet ledelse af samarbejde og netværk. Her har jeg vist, at indsigt i de institutionelle faktorer, der påvirker offentlige administratorers ledelse og i de strategier, som ledere benytter til at håndtere disse, fx i form af diskursive ledelsesgreb, er væsentlige at inddrage, når ledelse i konkrete samskabelsesprocesser skal analyseres.

Afslutningsvis har jeg med afsæt i de teoretiske og empiriske indsigter fra forskningen udviklet en begrebsramme til analyse af de offentlige administratorers ledelsesgreb af både rammesættende og faciliterende art. Og endelig har jeg ved at kombinere begreber til analyse af samskabelse med begreber til analyse af ledelse udviklet en samlet begrebsmæssig ramme til at analysere ledelse af samskabelse i de tre samskabelsescases. Analysen af de tre cases præsenteres i kapitlerne 5-7, men inden da vil jeg i kapitel 4 redegøre for casevalg og metode. Herunder vil jeg uddybe, hvordan jeg har operationaliseret den teoretiske analyseramme i den empiriske kodning og analyse af data.

# Kapitel 4 Casevalg, metode og empiri

## Indledning

I dette kapitel beskriver jeg de konkrete metodiske valg, jeg har truffet i forskningsprojektet i form af udvælgelse af cases samt indsamling og behandling af de empiriske data. Indledningsvis beskriver jeg i afsnit 4.1 de strategiske overvejelser bag udvælgelsen af de tre empiriske samskabelsescases og reflekterer over styrker og svagheder i disse valg. Derefter redegør jeg i afsnit 4.2 og 4.3 for, hvordan de empiriske data er indsamlet og anvendt og argumenterer for styrken i at kombinere tre typer af data, nemlig policydokumenter, interviews og observationer. Endelig redegør jeg i afsnit 4.4 for min fremgangsmåde ved kodning og analyse af data og reflekterer i afsnit 4.5 og 4.6 over etiske udfordringer i forskningsprojektet og min rolle som forsker.

## 4.1 Et kvalitativt casestudie

Jeg har valgt at undersøge afhandlingens forskningsspørgsmål kvalitativt ved at udforske tre konkrete cases. Dette valg skyldes flere forhold. Kvalitative undersøgelsesmetoder er velegnede til at opsamle dybtgående og detaljeret empiri om specifikke forhold. Ligesom kvalitative data – i modsætning til kvantitative data – er brugbare, når man som forsker søger en helhedsforståelse og indsigt i komplekse fænomener (Miles & Huberman, 1994; Stake, 2010). Kvalitativ forskning er desuden velegnet til at undersøge et fænomen over tid og dermed opnå indsigt i sammenhænge og påvirkning. Ligesom kvalitative metoder er velegnede til at undersøge, hvordan aktører danner mening, og hvordan de relaterer denne mening til den sociale verden omkring sig (Creswell, 2009; Miles & Huberman, 1994). Jeg vurderer derfor, at den kvalitative tilgang er den bedst egnede i dette forskningsprojekt, hvor formålet er at opnå en større indsigt i, hvordan de offentlige administratorers ledelse påvirker samskabelsesprocesser. At besvare dette spørgsmål kræver dybtgående og detaljerede forståelser og beskrivelser af fænomener og sammenhænge. Netop fordi samskabelsesbegrebet er så mangetydigt, er det vigtigt at studere samskabelse empirisk fra case til case med en opmærksomhed på, hvordan magt, relationer og autoritet udspiller sig i hvert enkelt tilfælde (Barnes et al., 2007; Durose, Justice, et al., 2013). Casestudiet benyttes her til at 'gå bag facaden' i tre danske kommuner og undersøge empirisk, hvilke praksisser der udfolder sig bag betegnelsen 'samskabelse'.

### 4.1.1 Et casestudie bestående af tre cases

Det forskningsdesign, som jeg benytter for at besvare mit forskningsspørgsmål, er casestudiet. Nærmere bestemt et eksplorativt casestudie bestående af tre cases, som understøtter forskningsprojektets eksplorative formål (Gerring, 2004; Yin, 2009). Casestudiet er valgt, fordi det er velegnet til at gribe fænomener i deres komplekse kontekst og derfor egner sig godt til studier, hvor formålet er at udforske et fænomen i dybden for at bidrage til en større forståelse (Flyvbjerg, 2010; Ramian, 2012; Thomas, 2011). Her er jeg på linje med flere forskere, som argumenterer for, at netop casestudier er velegnede til at studere ændringer over tid i interaktionen mellem aktører og derfor til at studere processer i netværksstyring og samskabelse (Durose et al., 2015; Sørensen & Torfing, 2011b).

Yin (2009, p. 18) definerer casestudiet som *"an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon in depth and within its real-life context"*. Casestudier genererer konkret, praktisk og kontekstafhængig viden, der ifølge Flyvbjerg (2010) er afgørende for menneskelig læring og spiller en vigtig rolle, når det gælder at udvikle et nuanceret syn på virkeligheden. Flyvbjerg mener desuden, at eksemplets magt er undervurderet af casestudiets kritikere og understreger, at strategisk casevalg kan bidrage væsentligt til generaliserbarheden af casestudier (ibid. 2010).

Jeg har valgt at benytte et komparativt casestudie bestående af tre strategisk udvalgte cases. Konkret drejer det sig om tre samskabelsesinitiativer i tre forskellige danske kommuner, nemlig Holbæk, Roskilde og Ikast-Brandø. Et forskningsdesign med flere cases er mindre sårbart end et single-casestudie, hvor forskeren 'lægger alle sine æg i én kurv'. Desuden har et studie baseret på flere cases nogle analytiske fordele sammenlignet med et casestudie baseret på en enkelt case, idet et komparativt casestudie giver forskeren en dybere forståelse af processer og outcomes i casene (Miles & Huberman, 1994). Samtidig åbner et studie baseret på flere cases en mulighed for at styrke resultaternes generaliserbarhed ved at anvende strategisk udvælgelse af cases (Flyvbjerg, 2010; Neergaard, 2010). I det følgende vil jeg argumentere for mine strategiske overvejelser i forbindelse med udvælgelse af de tre cases.

#### **4.1.2 Strategi for udvælgelse af cases**

Undersøgelsesobjektet i dette studie er processer (Parry & Bryman, 2006) i form af ledelse udøvet af offentlige administratorer i konkrete samskabelsesinitiativer. Kommuner, samskabelsesprocesser og respondenter er i forskningsprojektet udvalgt formålsoverorienteret (Miles & Huberman, 1994), dvs. så de bedst muligt bidrager til besvarelse af forskningsspørgsmålet. Udvalget af de tre cases er sket ud fra en erkendelse af, at atypiske og ekstreme cases ofte rummer mest værdifuld information (Flyvbjerg, 2010). Konkret har jeg udvalgt casene ud fra overvejelser om, hvor jeg bedst kan studere ledelse af samskabelse i praksis.

Jeg har valgt at benytte forskellige udvælgelsesstrategier på de forskellige niveauer (ibid. 2010). I forhold til udvælgelse af det geografiske område (land og kommuner) har forekomsten af ambitiøse samskabelsesinitiativer været styrende, mens forekomsten af forskellige former for ledelse har været styrende for udvælgelse af de konkrete samskabelsesinitiativer. I første omgang var det vigtigt at indkredse et geografisk område, hvor det var muligt at identificere konkrete samskabelsesinitiativer. Her er Danmark og dernæst de tre kommuner udvalgt som 'ekstreme' cases inden for samskabelse. 'Ekstreme' i positiv forstand, fordi jeg i en dansk kontekst og i netop disse tre kommuner forventer at finde ambitiøse samskabelsesinitiativer. Dernæst er de konkrete samskabelsesinitiativer udvalgt på baggrund af en strategi for 'cases med maksimal variation' ift. ledelse af samskabelse. Figuren nedenfor sammenfatter de strategiske overvejelser bag udvalget af de tre cases:

**Figur 4.1 Udvalgelse af cases: Niveauer og udvælgelseslogik**

Niveau	Udvælgelseslogik	Case
Nationalt niveau	Ekstrem case (positiv) ift. forekomst af samskabelse: Forventer særligt gode vilkår for samskabelse	Danmark
Kommunalt niveau	Ekstreme cases (positive): Kommuner, der er frontløbere inden for samskabelse	Holbæk Roskilde Ikast-Brande
Case-niveau (initiativ)	'Maksimal variation' ift. ledelse og organisering	'Omstillingsgrupper' 'ZebraBy' 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'

De konkrete overvejelser vedr. udvælgelse af cases uddybes i det følgende.

#### **Danmark som en ekstrem case på samskabelse**

Danmark er udvalgt som case på nationalt niveau, dels af pragmatiske årsager, dels med en bevidsthed om, at Danmark er et land, hvor der aktuelt er en stor chance for at finde samskabelsesinitiativer. I international sammenhæng kan Danmark – og særligt de danske kommuner - betragtes som en forventet positiv 'ekstrem case' ift. samskabelse, dvs. en case, hvor jeg forventer at finde særligt gode vilkår for samskabelse. Det skyldes både kulturelle og institutionelle forhold: I et internationalt perspektiv er det danske samfund præget af en relativt høj grad af gensidig tillid (Svendsen, 2012) samt en relativt lav magtdistance og lav ulighed. Desuden er den offentlige styring præget af en relativt stor og velfungerende offentlig sektor kombineret med et stærkt civilsamfund og et velorganiseret foreningsliv samt en lang tradition for inddragelse af borgere og brugere (Sørensen & Torfing, 2009; Voorberg, Tummers, et al., 2015). Den danske velfærdsstat er desuden det mest decentraliserede velfærdssystem i verden, idet de danske kommuner administrerer ca. 65 % af de samlede velfærdsudgifter. Politikere og embedsmænd på det kommunale niveau råder altså over mange velfærdsressourcer og relativt stor indflydelse, der giver mulighed for at 'levere' og være responsive overfor borgere og andre aktører (Klausen, 2014; Voorberg, Tummers, et al., 2015).

#### **Tre kommuner som ekstreme cases på samskabelse**

Udvælgelsen af de tre konkrete kommuner er ligeledes foregået ud fra overvejelser om, hvor det er sandsynligt at finde ambitiøse samskabelsesinitiativer. Jeg har udvalgt tre kommuner, som kan betegnes som ekstreme cases, hvor det fænomen, jeg ønsker at studere, nemlig samskabelse, manifesteres i særligt udtalt grad, og casene derfor er af strategisk vigtighed ift. den generelle problemstilling (Flyvbjerg, 2010; Miles & Huberman, 1994; Neergaard, 2010). De tre danske kommuner, som samskabelsescasene er hentet i, kan alle beskrives som frontløbere inden for

samskabelsesfeltet på udvælgelsestidspunktet, da de alle tre har lanceret strategiske og ambitiøse initiativer under betegnelsen 'samskabelse'. Den særlige logik i denne form for caseudvælgelse er, at den giver mulighed for logisk deduktion af typen: De udfordringer, der viser sig her ift. ledelse af samskabelse, vil med stor sandsynlighed også findes andre steder.

### **Samskabelsesinitiativer med 'maksimal variation' ift. ledelse**

På det næste niveau i udvælgelsen af de konkrete samskabelsesinitiativer i de tre kommuner har jeg valgt strategien om 'flere cases med maksimal variation' (Flyvbjerg, 2010; Neergaard, 2010). Logikken bag denne strategi for caseudvælgelse er: Hvis der kan identificeres mønstre i, hvordan offentlige administratorers ledelsesgreb påvirker samskabelsen på tværs af et antal konkrete samskabelsesinitiativer med forskellige former for ledelse og organisering, vil det øge analysens reliabilitet (Neergaard, 2010). De tre kommunalt initierede samskabelsescases er udvalgt, så de tilstræber maksimum variation ift. den uafhængige variabel, nemlig ledelse.

Som det fremgår af figur 4.2 på næste side har jeg udvalgt tre konkrete samskabelsesinitiativer, der repræsenterer en variation ift. ledelse og organisering. Dvs. de aktører, der er involveret i henholdsvis den rammesættende og den faciliterende ledelse, hvordan indsatsen er organiseret internt, og endelig ift. det italesatte formål med samskabelsen. Desuden repræsenterer de tre udvalgte samskabelsesinitiativer forskellige velfærdssektorer og dermed forskellige deltagergrupper. Det skal understreges, at udvælgelsen er foregået ud fra det førstehåndsbillede af de tre cases, som jeg dannede mig gennem indledende research. Som vi skal se i den mere dybtgående analyse af de tre cases i kapitel 5-7, viser analysen et mere sammensat billede.



**Figur 4.2: De tre udvalgte samskabelsinitiativer**

Initiativ	Ledelse og organ.	Italesat formål	Velfærdssektor
<p><b>Holbæk Kommune</b> Strategi: 'Holbæk i Fællesskab'</p> <p><b>Initiativ:</b> Omstillings-gruppe 'Bedre trivsel og læring for børn og unge'</p>	<p>Rammesættende ledelse: Byråd og direktør</p> <p>Projektorganisering: Team af udviklingskon-sulenter</p> <p>Faciliterende ledelse: Interne udviklings-konsulenter</p>	<p>Demokrati: Udvikle relationen mellem kommunen og borgerne</p>	<p>Institutioner og skoler for børn og unge</p> <p>Deltagere: Off. admin. Fagprofessionelle Politikere Forældre Foreninger Unge</p>
<p><b>Roskilde Kommune</b> Strategi: 'Innovation – mulighedernes kommune'</p> <p><b>Initiativ:</b> ZebraBy Æblehaven-Rønnebærparken</p>	<p>Rammesættende ledelse: Tværsektoriel styregruppe</p> <p>Projektorganisering på tværs af forvaltninger. Politisk følgegruppe</p> <p>Faciliterende ledelse: Projektleder</p>	<p>Innovation: Social kapital og bæredygtige lokalsamfund</p>	<p>Udvikling af et udsat boligområde</p> <p>Deltagere: Off. admin. Fagprofessionelle Boligselskab Beboere Lokale foreninger Politikere</p>
<p><b>Ikast-Brande Kommune</b> Strategi: 'Mental Frikommune'</p> <p><b>Initiativ:</b> 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'</p>	<p>Rammesættende ledelse: Direktion</p> <p>Projektorganisering indenfor forvaltning</p> <p>Faciliterende ledelse: Eksterne konsulenter</p>	<p>Effektivisering: Spare 20 % af udgifterne</p>	<p>Ældrepleje og rehabilitering</p> <p>Deltagere: Off. admin. Fagprofessionelle Borgere Politikere Eksterne konsulenter</p>

### 4.1.3 Præsentation af de tre cases

Jeg har afgrænset de tre cases ved at udvælge konkrete samskabelsesinitiativer, der er afgrænsede i tid, dvs. har et startpunkt og et slutpunkt, der her er fastlagt af den pågældende kommune. De to cases fra hhv. Ikast-Brande og Holbæk Kommuner strækker sig over et begrænset tidsrum (4-6 måneder) og følges derfor fra start til slut. Mens den tredje case (ZebraBy i Roskilde Kommune), som strækker sig over to år, følges i en afgrænset periode på et år. Nedenfor følger en kort beskrivelse af hver af de tre cases, der indgår i forskningsprojektet.

#### **Holbæk Kommune: Omstillingsgruppe om læring og trivsel**

Initiativet er blevet til som led i strategien 'Holbæk i Fællesskab', som Holbæk Byråd indgik en aftale om i juni 2013. Formålet med 'Holbæk i Fællesskab' italesættes bl.a. som at styrke og forny det lokale demokrati. I februar 2014 blev der nedsat i alt fire omstillingsgrupper bestående af en bred kreds af interessenter, som fik til opgave at komme med bud på besparelser på i alt 21 mio. kr. på hver deres sektorområde. Omstillingsgrupperne blev italesat som samskabelse i form af en fornyelse af arbejdsmåden i det lokale demokrati og kan kategoriseres som en **co-governance-case** (Pestoff et al., 2012), der adskiller sig fra de øvrige to cases, ved at politikerne spillede en aktiv rolle i samarbejdet. Forskningsprojektet følger en af omstillingsgrupperne, nemlig den om læring og trivsel, som skulle arbejde med daginstitutioner og skoler (børn 0-18 år) over ca. 6 måneder i foråret/sommeren 2014. Den rammesættende ledelse af dette initiativ blev varetaget af byrådet og den pågældende direktør, mens den faciliterende ledelse blev varetaget af en gruppe interne udviklingskonsulenter, som også udgjorde det team, der stod for projektledelsen.

#### **Roskilde Kommune: ZebraBy**

Pilotprojekt ZebraBy udspringer af Roskilde Byråds vision fra 2011 om innovation: 'Flere aktive fællesskaber og flere gode leveår med mere sundhed og trivsel'. Projektet var et af flere innovationsprojekter, som byrådet udviklede i løbet af 2011-12. Den første ZebraBy-indsats startede i januar 2013, og der blev derefter gennemført ZebraBy-indsatser i to af kommunens lokalområder. Forskningsprojektet følger tredje runde af ZebraBy-projektet fra starten i august 2014 og frem til sommeren 2015. Projektet retter sig mod Æblehaven/Rønnebærparken, et udsat boligområde i Roskilde By, der er på "ghetto-listen". Der er altså tale om et lokalsamfunds-projekt, som kan kategoriseres som et **co-management** initiativ (Pestoff et al., 2012). Den rammesættende ledelse i projektet varetages af en styregruppe på tværs af kommunens forvaltninger med deltagelse af to direktører. Mens den faciliterende ledelse varetages af en intern projektleder fra Velfærd. Desuden er der i dette projekt etableret en politisk følgegruppe, som refererer til Roskilde Byråd.

#### **Ikast-Brande Kommune: 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'**

Ikast-Brande Kommune lancerede i 2012 visionen 'Mental Frikommune', der bl.a. indeholdt en strategi med overskriften: 'Aktive borgere skaber det gode samfund'. I kølvandet på visionen blev der sat en mængde initiativer i gang for at ruste kommunen til fremtidens velfærdsudfordringer. I efteråret 2013 igangsatte kommunen et besparelser-/effektiviseringstiltag, der samtidig blev italesat som radikal innovation og samskabelse. Direktionen i Ikast-Brande Kommune stod for den rammesættende ledelse. Der er tale om et innovationsprojekt på ældreområdet med det sigte at spare 20 % på administrationen ved at lade borgerne udføre mere af arbejdet selv. Ifølge Pestoff et al.s termer (2012) er her tale om en **co-production-case**. I dette projekt valgte Ikast-Brande

Kommune at samarbejde med eksterne konsulenter om at stå for den faciliterende ledelse ved at designe og gennemføre processen. Projektet kom derfor til at følge et på forhånd fastlagt koncept, nemlig CIS-konceptet (Creative Idea Solutions), som de eksterne konsulenter arbejdede efter. Projektet blev organiseret internt i kommunen med et team, som skulle drive processen. Teamet bestod foruden de to eksterne konsulenter af kommunens interne projektleder samt fire medarbejdere udvalgt på tværs af afdelinger indenfor ældreområdet, nemlig visitation, træning og rehabilitering.

#### **4.1.4 Refleksion: Styrker og svagheder ved casestudiet**

Værdien i kvalitative casestudier som dette ligger i at udvikle detaljeret og nuanceret indsigt i bestemte temaer, som er bundet til en bestemt kontekst, og derfor som udgangspunkt ikke gælder for andre kontekster. Til gengæld indeholder casestudiet kontekstuel og detaljerig viden, som er befordrende for menneskelig læring (Flyvbjerg, 2010; Merriam, 2009). Dette forskningsprojekt giver indsigt i de mekanismer og sammenhænge, der er på spil i ledelse af samskabelse. Det har ikke som ambition at sige noget præcist om, hvor udbredte de er, fx i de øvrige danske kommuner. Derfor kan man spørge: Hvad kan studiet i det hele taget sige noget om – ud over de tre cases, der er inkluderet? Det videnskabsteoretiske udgangspunkt for studiet indebærer, at det ikke først og fremmest er drevet af et ønske om at kunne generalisere resultaterne i klassisk forstand. Her er det overførbare, der er i fokus frem for generaliserbarhed (Merriam, 2009; Miles & Huberman, 1994). I forskningsdesignet har jeg stræbt efter at styrke studiets robusthed og overførbare. Særligt to forhold i den måde, forskningsprojektet er designet og gennemført på, øger overførbareheden, nemlig: 1. udvælgelse af casene efter strategien ekstreme cases med maksimal variation, som giver mulighed for analytisk generalisering og 2. anvendelse af 'thick descriptions' (se nedenfor) i analysen, som styrker resultaternes overførbarehed og praksisrelevans.

#### **Overførbarehed: Analytisk generalisering og praksisrelevans**

Anvendelse af positive ekstreme cases giver mulighed for logisk deduktion af typen: De udfordringer, der viser sig her (i de tre casekommuner) ift. ledelse af samskabelse, vil med stor sandsynlighed også findes andre steder. Dvs. at der her er basis for en analytisk generalisering. Udvælgelsen af de tre cases efter maksimum variation-strategien øger ligeledes overførbareheden. Logikken bag er, at hvis det er muligt at identificere mønstre i, hvordan offentlige administratorers ledelsesgreb påvirker samskabelsen på tværs af et antal konkrete samskabelsesinitiativer med forskellige former for ledelse og organisering, øger det både analysens reliabilitet (Neergaard, 2010) og dens overførbarehed (Merriam, 2009). Som det fremgår af den komparative analyse i kapitel 8 påviser jeg en række mønstre i de offentlige administratorers ledelse og styring af samskabelsen, som er gældende på tværs af de tre cases. Jeg vurderer, at disse mønstre også gælder for top-down-samskabelsesinitiativer i bredere forstand. Gyldigheden forstærkes af, at de generelle mønstre, afhandlingen peger på i form af institutionelle faktorerers betydning for ledelse af netværk og samarbejde, er velunderbyggede i den internationale forskning (Barnes et al., 2008; Edelenbos, 2005; Newman et al., 2004; O'Flynn, 2008). Det nye i afhandlingen består i at påvise, at disse mekanismer også gør sig gældende i ledelse af den særlige form for samstyring, som samskabelse kan betragtes som.

Samtidig vil jeg hævde, at studiets overførbarehed i almindelighed styrkes gennem en høj grad af nuancering og transparens ved brug af 'thick descriptions' i analysen af casene (Merriam, 2009;

Miles & Huberman, 1994). Disse detaljerede og informationstøtte beskrivelser af casene giver nemlig læserne mulighed for selv at vurdere, på hvilke punkter den beskrevne case minder om de cases, de selv har kendskab til eller arbejder med. Dermed har læserne et grundlag for at afgøre, i hvor høj grad denne viden kan overføres til den konkrete kontekst, de befinder sig i.

Praksisrelevansen er i fokus i dette forskningsprojekt, hvor formålet har været at generere viden til brug for offentlige aktører i de danske kommuner, som ønsker at understøtte samskabelse gennem ledelse. I tråd med dette vil jeg argumentere for, at vurderingen af, i hvilken grad resultaterne er overførbare, også ligger hos brugerne/læserne. Lincoln og Guba (1985) argumenterer for overførbare forstået som relevans for praksis: *"..the burden of proof lies less with the original investigator than with the person seeking to make an application elsewhere. The original inquirer cannot know the sites to which transferability might be sought, but the appliers can and do"* (citeret fra Merriam, side 224). Dvs. at resultaternes overførbare også kan vurderes ud fra, i hvilken grad læsere og brugere oplever, at konklusionerne afspejler deres daglige praksis – og dermed kan tilføre læring. Umiddelbart vurderer jeg, at læringspotentialet i afhandlingen er ganske stort, særligt for praktikere i form af ledere og medarbejdere i danske kommuner.

Kvaliteten af et kvalitativt casestudie som dette er desuden tæt forbundet med kvaliteten af dataindsamling og -behandling (Miles & Huberman, 1994). Det gælder særligt reliabiliteten og den interne validitet af studiet. Derfor vil jeg i det følgende redegøre for de metoder, jeg har anvendt til at indsamle og behandle data om de tre cases.

## 4.2 Dataindsamlingen

Afhandlingens datamateriale omfatter tre typer af kvalitative data, nemlig dokumenter, semi-strukturerede interviews og observationer fra de tre cases. Intentionen har været at styrke datagrundlaget gennem triangulering (Ramian, 2012; Thomas, 2011). Samlet er forskningsprojektet baseret på 62 policydokumenter, 43 interviews og observationsstudier af 13 møder, i alt 42 timer. Dataindsamlingen er foregået parallelt for alle tre cases. I det følgende vil jeg redegøre for, hvordan de empiriske data er indsamlet og analyseret.

Undersøgelsesobjektet i dette forskningsprojekt er som nævnt ledelse af samarbejdsprocesser. For at udforske dette har jeg valgt at følge tre samskabelsesinitiativer over tid og indsamle data ved hjælp af kvalitative metoder, som er velegnede til at studere, hvordan ledelse udføres og med hvilke effekter (Parry & Bryman, 2006). Forskningsprojektet tager afsæt i en forståelse af samskabelse som en form for sam- eller netværks-styring, hvor interaktionen mellem aktørerne er i fokus (Bogason & Zølner, 2007). En særlig metodisk udfordring i studiet af netværksstyring er, at der ofte er tale om uformelle samarbejder, som typisk ikke dokumenteres i form af formelle mødereferater m.v. Kvalitative data genereret gennem semistrukturerede interviews og observationer er særligt velegnede til at indfange denne type af mere uformelle processer, som ikke kan indfanges udelukkende ved at studere de officielle dokumenter (Bogason & Zølner, 2007).

De tre datakilder, som forskningsprojektet trækker på, dækker tilsammen et bredt spektrum af datatyper – fra uformelle samtaler med enkelte aktører, der er tæt på processen (fx uformel snak med projektledere) til den øverste ledelses formelle, autoritative udlægning af initiativet

(policydokumenter). Fra hver deres vinkel giver disse tre typer af data indblik i, hvordan ledelse udøves og interaktion mellem aktørerne udspiller sig i samskabelsesprocesserne. De tre typer af data supplerer hinanden og har hver deres styrker. Studiet af policydokumenter er velegnet til at afdække forarbejderne og den politisk/strategiske baggrund for samskabelsesprocessen samt til at belyse udviklingen i de institutionelle logikker og ledelsens mål og strategier i hver enkel case (Bogason & Zølner, 2007). Semistrukturerede interviews er velegnede til at opfange de forskellige aktørers rationaliseringer af og fortællinger om processen og interaktionerne. Mens observationer benyttes til at studere aktørernes, særligt de offentlige administratorers, interaktioner og handlinger i praksis. Det er almindeligt, at aktørerne 'rationaliserer' deres handlinger i interviews – derfor er det frugtbart at kombinere interviewdata med observationer, som giver indblik i aktørernes faktiske handlinger (Tinggaard & Brinkmann, 2010). De tre forskellige datakilder bidrager dermed til at styrke studiets validitet gennem triangulering (Ramian, 2012; Thomas, 2011).

Her følger en oversigt over det samlede empiriske datamateriale i forskningsprojektet fordelt på cases og datatyper. Under interviews er angivet et antal interviews med hver respondentgruppe. Kategorien chef/konsul. dækker over chefer og konsulenter i den centrale forvaltning, mens kategorien fagprofessionelle bl.a. omfatter medarbejdere på de kommunale institutioner.

**Figur 4.3: Datamateriale i de tre cases**

	<b>Ikast-Brande</b>	<b>Roskilde</b>	<b>Holbæk</b>	<b>I alt</b>
<b>Policydokumenter</b>	21	21	20	62
<b>Observationer</b>	2 workshops	6 møder/events	5 møder	13
<b>Semistrukturerede interviews</b>	11 interviews: 2 Politikere 1 Borger 2 Fagprofess. 2 Direktører 3 Chef/konsul. (heraf en interviewet to gange)	14 interviews: 2 Politikere 2 Beboere 4 Fagprofess. 3 Chef/konsul. 1 Direktør 2 Andre interes.	18 interviews: 4 Politikere 5 Borgere 3 Fagprofess. 5 Chef/konsul. 1 Direktør	43

### 4.2.1 Adgang til data

I hver af de tre deltagende kommuner har jeg arbejdet med at sikre adgang til de relevante data dels gennem opbygning af personlige relationer, dels gennem formelle aftaler. Første skridt i samarbejdet med kommunerne har været et indledende møde med nøgleaktører typisk på direktørniveau for at forventningsafstemme vedr. følgeforskningens indhold samt min rolle og adgang som forsker. Dernæst blev der indgået en skriftlig samarbejdsaftale med beskrivelse af forskningsprojektets formål og fokus samt hvilke respondenter og data, jeg som forsker havde behov for at få adgang til (se et eksempel i bilag 4). Formålet med dette var at formalisere og beskrive formålet med forskningsprojektet samt at tydeliggøre de forpligtelser og rettigheder, der

påhviler hhv. forsker og casekommune i forskningsprocessen. En skriftlig kontrakt er dels velegnet til at afklare og fastholde aftalen, dels meget brugbar i tilfælde af, at de involverede kommunale medarbejdere bliver udskiftet. Det er min vurdering, at den skriftlige aftale har haft en positiv betydning ift. at forankre forskningsprojektet hos de kommunale ledere og få fastlagt klare rammer og aftaler fra starten, som har lettet kommunikation og samarbejde hele vejen igennem. Men samarbejdsaftalen har ikke i sig selv kunnet sikre min adgang til data, som er foregået gennem en løbende forhandling primært med kontaktpersonerne i de tre kommuner.

Som led i samarbejdsaftalen udpegede hver af de tre casekommuner en kontaktperson (typisk en udviklingskonsulent), der fungerede som koordinator og leverede information til brug for udvælgelse af og kontakt til de relevante respondenter. I dataindsamlingsprocessen har jeg løbende været i dialog med kontaktpersonen for at få opdateringer samt rådføre mig om relevante dokumenter og mulige respondenter. Jeg har desuden stræbt efter at gennemføre interview med centrale 'gate keepere' i form af fx direktører tidligt i processen for at få lejlighed til at forventningsafstemme med dem og opbygge en personlig tillidsrelation. Denne fremgangsmåde har fungeret godt, og jeg er ikke under indsamlingen af data stødt på nævneværdige barrierer ift. at få adgang til de relevante møder, dokumenter og respondenter.

Generelt har jeg ikke oplevet problemer med at få adgang til de typer af data, jeg ønskede i de tre cases. Dog har Ikast-Brande casen budt på et par situationer, hvor adgangen til data skabte problemer. Denne case var speciel ved, at ledelsen delvis blev udført af eksterne konsulenter. Som udgangspunkt var den eksterne konsulent, der var hyret af kommunen til at facilitere initiativet, ikke indstillet på at lukke mig ind som observatør ved workshops, fordi han mente, at der var tale om 'følsomme' processer. Der opstod således en situation, hvor det var nødvendigt at forhandle min adgang til at observere de to workshops. Her hjalp den kommunale kontaktperson mig med at overbevise den eksterne konsulent om, at min tilstedeværelse var nødvendig for forskningsprojektet. Efter en dialog om hensyn og betingelser fik jeg adgang til at følge processen. Jeg vurderer dog ikke, at konsulentens indledende modstand har påvirket dataindsamlingen nævneværdigt. Et andet eksempel fra Ikast-Brande Kommune var en relativt central respondent, der afviste at lade sig interviewe pga. mangel på tid. Der var tale om en leder, som ifølge mine observationer og oplysninger fra andre respondenter var meget uenig med direktionen i projektets fokus, og som formodentlig forsøgte at beskytte sig selv ved at undgå et interview. Da jeg dels stiftede bekendtskab med denne respondents holdninger og kritik via observation på en workshop og dels også fik den formidlet gennem andre interviewpersoner, vurderer jeg, at det manglende interview ikke påvirker kvaliteten af mine data nævneværdigt.

Alt i alt har indstillingen i de tre casekommuner ift. til at give mig adgang til dokumenter, observationer og interviews været åben og positiv både hos den øverste ledelse og hos de relevante medarbejdere. Her kan det tænkes at spille en rolle, at jeg har begrundet udvælgelsen af de tre casekommuner med, at jeg opfatter dem som 'frontløbere' inden for samskabelse. Dermed kan der være opbygget en forventning om, at forskningsprojektet kan bidrage til at brande dem på dette felt. Desuden har jeg i samarbejdet opbygget en tillidsrelation til en række kommunale ledere og medarbejdere. Begge disse forhold spiller ind ift. de etiske overvejelser, jeg har gjort mig mht. anonymisering og offentliggørelse af resultaterne. Mere om dette i afsnit 4.6. Først vil jeg redegøre nærmere for de valg, jeg har truffet i tilrettelæggelse af dataindsamlingen.

## 4.2.2 Tilrettelæggelse af dataindsamlingen

Indsamlingen af empiriske data i de tre samskabelsesforløb er foregået løbende og har været tilpasset procesforløbet i den enkelte case. Jeg har i alle tre cases tilstræbt at indsamle data i en proces bestående af tre faser, som fremgår af figur 4.4:

**Figur 4.4. Dataindsamling**

<b>Fase 1</b>	Indledende dokumentstudier for at indsamle viden om forarbejde og baggrund samt strategisk afsæt for samskabelsesindsatsen.  Baggrundsinterviews med projektleder samt udvalgte nøglerespondenter i casekommunen (offentlige administratorer) for at opnå viden om baggrund for og rammesætning af initiativet.
<b>Fase 2</b>	Observation af udvalgte møder og processer for at indsamle data om interaktion mellem aktørerne.  Interviews med udvalgte deltagere i samskabelsesprocessen (både aktører fra casekommunen og borgere/civilsamfund) for at indsamle empirisk viden om deres oplevelser og fortællinger om samskabelsesinitiativet.  Løbende indsamling af relevante dokumenter fra samskabelsesinitiativerne, der kan belyse udvikling i formål og institutionelle logikker i de enkelte cases.
<b>Fase 3</b>	Interviews/uformel samtale med projektleder/udvalgte deltagere efter afslutning af indsatsen for at indsamle deres vurdering af initiativets resultater og 'efterliv'.

I praksis har det dog ikke været muligt at følge denne proces fuldt ud. I en del tilfælde har det været nødvendigt at afvige fra dette forløb af praktiske og logistiske årsager. Det betyder, at indsamlingen af data i praksis er forløbet som en iterativ proces, hvor indsamlingen af de forskellige typer af data er sket i en vekselvirkning, som jeg som forsker ikke altid har været herre over. Især har mine observationer af centrale møder og events været afhængige af kommunernes planlægning af processen, hvor jeg måtte springe til, når et møde opstod eller blev flyttet. I den forstand har jeg indsamlet observationsdata på feltets præmisser (Krogstrup & Kristiansen, 2015). Et par eksempler: I Ikast-Brande fik jeg først adgang til samskabelsesprocessen, da de første trin var gennemført. Derfor fandt mit første møde med aktørerne sted i form af en heldagsworkshop, som jeg observerede. Også i Roskilde casen var det oplagt at springe på processen og gennemføre observationer som det første – for først efterfølgende at få aftaler i hus om baggrundsinterview.

Det har heller ikke i alle tilfælde været muligt at gennemføre dokumentstudier før baggrundsinterviews med nøglepersoner. I Ikast-Brande blev jeg fx først klar over, at dokumenterne eksisterede, efter at jeg havde gennemført de første interviews. I Roskilde er jeg stødt på den udfordring, at forvaltningen kun har produceret få formelle dokumenter om ZebraBy-projektet. Først sent i processen blev jeg opmærksom på, at en del relevante dokumenter var at finde i sagsfremstillinger fra møder i Økonomiudvalg og Byråd fra år tilbage. Dataindsamlingen i

fase 3 efter afslutning af projektet er desuden forløbet forskelligt i de tre cases: I Ikast-Brande valgte jeg at geninterviewe en nøgleperson ca. et halvt år efter, at projektet var afsluttet for at få en status. I Holbæk foregik denne samtale som en uformel dialog med projektlederen i anden anledning nogle måneder efter, at processen var afsluttet, mens projektet i Roskilde først blev afsluttet formelt, efter at jeg var ophørt med empiriindsamlingen. Her valgte jeg at gennemføre et statusinterview med projektlederen ved afslutningen af min dataindsamling (dvs. sommeren 2015) og har desuden ved projektets afslutning fået tilsendt projektlederens skriftlige evaluering af initiativet. I alle tre cases har jeg desuden bedt projektlederen validere den endelige caseanalyse (se afsnit 4.5.3).

Ovennævnte afvigelser fra den planlagte proces har påvirket datas kvalitet på to måder. 1. ved at enkelte af de første interviews og observationer er foretaget på relativt bar bund, dvs. uden at jeg havde mulighed for først at nærstudere baggrundsmaterialet, hvorfor der kan være vigtige spørgsmål og iagttagelser, som undgik min opmærksomhed. 2. ved at data fra fase 3, som vedrører initiativets 'efterliv', er relativt begrænsede og funderet på interviews med enkeltpersoner. Jeg vurderer dog ikke, at dette svækker mine data nævneværdigt. Det samlede datamateriale er af så omfattende og dybtgående karakter, at det efter min vurdering til sammen tegner et fyldestgørende billede af hver af de tre cases. Hvad angår samskabelsesinitiativernes 'efterliv' er datamaterialet relativt svagt, hvorfor jeg har valgt ikke at give dette spørgsmål en central plads i min analyse. Som det vil fremgå (jf. kapitel 5-7) har jeg i analysen af de tre cases desuden peget på andre forhold, der kan give en indikation for initiativernes langsigtede bæredygtighed og effekter.

### **4.2.3 Data indsamlet uformelt**

Foruden data fra de tre formelle dataindsamlingsmetoder indgår der også to former for data, som er indsamlet på mere uformel vis: 1. Data fra uformelle samtaler med projektleder/kontaktperson undervejs i forløbet. I den løbende kontakt og koordinering med kontaktperson og projektleder har jeg uformelt fået adgang til yderligere oplysninger samt til deres personlige vurderinger og erfaringer ift. samskabelsesindsatsen. Disse data har givet mig indblik i nøglerespondenters opfattelse af – og i nogle tilfælde frustrationer over – konflikter og magtkampe i organisationen ift. samskabelsesinitiativerne og dermed en form for 'backstage'-indblik. 2. Data fra diskussioner med en bredere kreds af medarbejdere og chefer i de tre casekommuner fra workshops, hvor jeg har formidlet de foreløbige resultater og konklusioner fra forskningsprojektet. I hver af de tre kommuner har jeg undervejs i forskningsprocessen afholdt mindst én workshop for direktionen og udvalgte medarbejdere og ledere samt (i nogle tilfælde) politikere. Dette har jeg samtidig benyttet som en form for respondentvalidering af data. Disse scestykker har dels givet mig et indtryk af, i hvilken grad mine iagttagelser stemmer overens med respondenternes oplevelse af det enkelte samskabelsesinitiativ, Og dels givet et indblik i, hvordan medarbejdere og ledere i den enkelte kommune taler om kommunens samskabelsesindsats og erfaringer (dvs. deres selvbillede).

Af etiske årsager har jeg valgt primært at benytte disse uformelt indsamlede data som baggrundsinformation i forskningsprojektet og i en form, hvor de ikke kan føres tilbage til bestemte aktører. Se mere om de etiske overvejelser i afsnit 4.6.



## 4.3 Tre typer af data

I dette afsnit beskriver jeg de anvendte dataindsamlingsmetoder mere indgående. For hver af de tre typer af empiriske data redegør jeg dels for formålet med dataindsamlingen, dels for den fremgangsmåde, der er benyttet i indsamlingen af data, og hvordan de indgår i analysen. Afsnittet munder ud i en samlet refleksion over styrker og svagheder ved dataindsamlingen.

### 4.3.1 Policydokumenter

Jeg har valgt at indsamle og analysere et antal relevante policydokumenter i hver af de tre cases. Jeg opfatter dokumenterne som udtryk for den autoriserede, formelle (og forhandlede) beskrivelse af kommunens mål med samskabelsesinitiativerne. Formålet med dokumentstudierne har været at indsamle viden om forarbejdet ift. det enkelte samskabelsesinitiativ og hvilke institutionelle og formelle rammer og beslutninger, der er til stede i den enkelte case. Studier af sådanne dokumenter er velegnede til at give et indblik i, hvordan initiativer opstår og bliver rammesat historisk, og hvilke udviklinger og ændringer der finder sted over tid ift. de normer og rationaliteter, der er bærende i initiativerne (Esmark & Triantafyllou, 2007). Derimod er dokumentstudier ikke velegnede til at belyse de faktiske interaktioner mellem aktørerne – her må i stedet benyttes observationer.

#### Fremgangsmåden

For hver af de tre cases har jeg indsamlet og analyseret relevante policydokumenter i form af fx strategipapirer, notater, evalueringer, referater, politiske sagsfremstillinger samt artikler fra kommunens hjemmeside, som indeholder dokumentation om initiativernes formål, design m.v. Dokumenterne er dels fremskaffet gennem mine kontaktpersoner i casekommunerne, dels fundet gennem søgning på kommunens hjemmeside. Fremgangsmåden har været 'snow-balling', hvor dokumenter er identificeret og indsamlet iterativt. Dette giver en risiko for, at der kan være enkelte dokumenter, jeg har overset. Dog vurderer jeg, at jeg gennem dialog med kontaktpersoner har fundet frem til de centrale dokumenter. Jeg har ud fra en konkret vurdering inkluderet de policydokumenter, der var relevante for det konkrete samskabelsesinitiativ. En væsentlig overvejelse har gået på, hvor lang en forhistorie det var relevant at medtage i de enkelte initiativer. Her har jeg valgt også at inkludere dokumenter, der beskriver den overordnede strategi, som ligger til grund for de enkelte samskabelsesinitiativer for at opnå en forståelse af konteksten. I forskningsprojektet indgår udelukkende policydokumenter, der er produceret internt i kommunen. Det betyder fx, at den bredere mediedækning af initiativet er udeladt. Dette valg er truffet på baggrund af forskningsspørgsmålet, hvor fokus er på ledelse udøvet af de kommunale administratorer.

I alt indgår 62 policydokumenter i forskningsprojektet fordelt med 21 for ZebraBy i Roskilde Kommune, 21 for casen 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' i Ikast-Brandø og 20 for casen fra Holbæk Kommune (se lister over dokumenter i bilag 1, 2 og 3). Der er ret stor forskel på karakteren af policydokumenter i de tre cases. Dette diskuterer jeg mere indgående i afsnit 4.3.4., hvor jeg reflekterer over datas kvalitet.

#### Dokumentanalyse

Jeg har valgt at underkaste dokumenterne en kvalitativ indholdsanalyse (Blaikie, 2010) for at afdække den autoritative italesættelse af formål, nøglebegreber og rationaler i det enkelte initiativ.

I min læsning og analyse af dokumenterne har jeg valgt en kombination af en traditionel historisk læsning og en diskursteoretisk læsning (Esmark & Triantafillou, 2007; Sørensen & Torfing, 2005). Dvs. at jeg for det første ser policydokumenterne som forhandlede autoriserede forståelser af mål og midler, der dokumenterer bestemte sociale praksisformer. I denne læsning benyttes dokumenterne som kilde til viden om tidsramme, deltagere m.v. i initiativerne, dvs. til at afdække initiativernes topografi (Esmark & Triantafillou, 2007). For det andet gennemfører jeg en diskursteoretisk læsning, som benyttes til at belyse, hvordan bestemte betydninger, forestillinger og identiteter konstrueres og fx benyttes til at inkludere og ekskludere bestemte aktørgrupper. Her benyttes dokumenterne til at afdække de institutionaliserede normer og handlelogikker, der er til stede (Ibid. 2007). I denne læsning analyserer jeg, hvordan dokumenterne italesætter hhv. den udfordring, samskabelsen skal løse, mulige løsninger samt formålet og de forskellige aktørgrupper.

### **4.3.2 Semistrukturerede interviews**

Jeg har valgt at gennemføre semistrukturerede, kvalitative interviews med udvalgte respondenter fra alle aktørgrupper i de tre cases. De kvalitative interviews er ikke gennemført med et etnometodologisk eller fænomenologisk sigte, men har haft to formål. Dels har jeg benyttet dem til at indfange de forskellige aktørers rationaliseringer af processen og interaktionerne (Bogason & Zølner, 2007; Stake, 2010) udfra den forståelse, at interviews kan fungere som en døråbner til menneskers 'livsverden' og dermed til deres tanker og de historier, de fortæller (Tanggaard & Brinkmann, 2010). Dels har jeg benyttet interviewene til at indsamle faktisk viden om processer og møder, som jeg som forsker ikke har haft mulighed for at deltage i. Zølner et al. (2007) fremhæver kvalitative interviews som velegnede til at studere forskellige former for netværksstyring. Her kan kvalitative interviews med aktørerne benyttes til at give et indblik i forskelle og overlap i aktørernes beskrivelser af og perspektiver på det, der foregår.

Jeg har udvalgt respondenter til interviews i hver af de tre cases ud fra følgende overvejelser: Alle aktørgrupper involveret i samskabelsesinitiativet skulle inkluderes. I indsamlingen af interviewdata har jeg særligt fokuseret på tre aktørgrupper, nemlig de offentlige administratorer, herunder ledere, samt borgere og andre civilsamfundsaktører og endelig politikere. Da hovedfokus er på de offentlige administratorers ledelse, har jeg lagt særlig vægt på at inkludere forvaltere på de forskellige ledelsesniveauer i kommunen, dvs. kommunaldirektør, fagdirektører, projektleder m.v. De konkrete respondenter er udvalgt på basis af observationer af møder og events samt dialog med kontaktpersonen fra kommunen. I dette studie har de semistrukturerede interviews med de kommunale ledere på de forskellige niveauer særligt bidraget med viden om, hvilke overvejelser der lå til grund for den måde, samskabelsesinitiativet blev rammesat og faciliteret på samt refleksioner over deres egen og de øvrige aktørers rolle og bidrag og en vurdering af udbyttet. Ligeledes har interviewene givet indblik i mulige konflikter i ledelsen både vertikalt og horisontalt.

### **Fremgangsmåden**

Interviewene er semistrukturerede. Dette er i tråd med den abduktive tilgang og har givet mulighed for at gennemføre interviews efter en spørgeramme med en række temaer og overordnede spørgsmål og samtidig med rig mulighed for at tilpasse spørgsmålene til den enkelte person og konteksten (se eksempel på spørgeramme i bilag 5). Gennemgående temaer i interviewene har været: Baggrund for interviewpersonens deltagelse og rolle i processen, forhistorien og forhåbninger/forventninger til samskabelsesprocessen, vurdering af forløbet både ift. proces og

udbytte, udpegning af særligt betydningsfulde øjeblikket eller 'greb' i processen, vurdering af egen rolle (og mulighed for indflydelse) samt refleksion over de ledelsesgreb, der er udført i processen, og hvilken betydning de har haft.

Som hovedregel har jeg bestræbt mig på at gennemføre så mange interviews som muligt som personlige interviews. Særligt har jeg bestræbt mig på at få mulighed for at interviewe nøglerespondenter, dvs. direktører, projektledere og politikere, personligt. En del af interviewene, særligt med borgere og medarbejdere, er foregået over telefonen. Alle interviews er optaget med diktafon og efterfølgende transskriberet. I alt indgår 43 interviews i forskningsprojektet, fordelt på 11 i Ikast-Brande, 18 i Holbæk og 14 i Roskilde. Antallet af interviews varierer fra case til case bl.a. på baggrund af, hvor mange forskellige grupper af aktører der deltog i det enkelte initiativ og med hvilken intensitet. Således er det samlede antal interviews højest i Holbæk Kommune. Dette afspejler dels, at det politiske niveau her var udset til at spille en væsentlig rolle, hvorfor det var væsentligt at interviewe en række politikere, og dels at der indgik en række forskelligartede aktører, som jeg også ønskede at interviewe. Derimod har jeg gennemført færrest interviews i Ikast-Brande, hvor det politiske niveau kun var involveret sporadisk, og hvor der deltog en mere begrænset kreds af aktører. Fordelingen af interviews på aktørgrupper afspejler desuden tilnærmelsesvis den rolle, de enkelte aktørgrupper som udgangspunkt var udset til at spille i det enkelte projekt. Således var det kun i Roskilde-casen, at det var relevant at interviewe andre eksterne interessenter end borgere, nemlig boligsociale medarbejdere, ligesom der i Holbæk er interviewet relativt mange kommunale ledere på forskellige niveauer, fordi mange ledere var aktivt involveret i projektet (se også figur 4.3.).

### **Analyse af interviewene**

Jeg har valgt at benytte en dobbelt læsning i analysen af interviewene. Jeg benytter dem dels som informantinterviews, dels gennemfører jeg en narrativ analyse for at afdække respondenternes konstruktion af mening. Jeg har anvendt dem som informantinterviews ved at uddrage konkret, faktuel viden, fx ift. forhistorien for det konkrete initiativ, samt hvilke aktører der har deltaget i hvilke møder. Her øger overensstemmelse mellem flere forskellige respondenter beskrivelser troværdigheden af den faktuelle viden. Dette har jeg kombineret med en narrativ analyse, hvor interviewene ses som udtryk for, hvordan aktørerne konstruerer mening i den interaktion, der foregår, og hvordan de italesætter den (Zølner et al., 2007). Et eksempel kunne være respondenternes fortælling om, hvordan de har oplevet de faciliterende ledelsesgreb i samskabelsesprocessen eller vurderingen af, hvad der er kommet ud af samskabelsesprocessen. Respondentinterviews giver kun et indirekte billede af institutionelt betingede interaktionsmønstre mellem aktørerne, mens observationer giver mulighed for direkte iagttagelse af disse. Derfor har jeg valgt at kombinere interviews med observationsstudier.

### **4.3.3 Observationer**

I hver af de tre cases har jeg valgt at foretage deltagende observation af udvalgte møder og events. Deltagende observation er en metode, der er særligt brugbar til at indsamle data på mikroniveau, dvs. om interaktionen mellem konkrete aktører (Krogstrup & Kristiansen, 2015). Observationsdata kan ikke stå alene og kombineres derfor i dette studie som beskrevet med dokumentanalyser og kvalitative interviews. Formålet med at benytte observationsstudier i dette forskningsprojekt har været at få et indblik i, hvordan der ledes, og hvordan og i hvilken grad der

foregår samskabelse mellem aktørerne. Dette undersøges ved at observere, hvordan aktørerne taler, handler og interagerer med hinanden i den konkrete samskabelsesproces.

Observationsstudier er velegnede til at give et indblik i, hvilke magtdynamikker der udspiller sig mellem aktørerne i samarbejdet, fx i form af 'intern eksklusion', dvs. marginalisering af nogle af de deltagende aktører (Young, 2000) gennem italesættelse eller andre handlinger. Inden for et felt som samskabelsesfeltet, der er præget af relativ stor diskrepans mellem italesættelse og praksis, er observationer en værdifuld kilde til viden om, hvordan interaktionen foregår mellem aktørerne i praksis. Observationer giver nemlig forskeren en mulighed for at komme om bag aktørernes egne meningskonstruktioner og fortællinger.

I alt indgår 42 timers observationer i forskningsprojektet fordelt på 12 timer i Ikast-Brande, 14 timer i Roskilde og 16 timer i Holbæk. Antallet og varigheden af observationer i de enkelte cases er tilpasset det konkrete procesforløb. Jeg har i hver af de tre samskabelsescases udvalgt et antal konkrete møder og events til deltagende observation. Udvælgelsen er sket i dialog med kontaktpersonen i den enkelte casekommune og er foregået ud fra tre forskellige hensyn:

- Særligt fokus på møder, hvor der foregik samarbejde/interaktion mellem kommunale medarbejdere og borgere/civilsamfundsaktører. Det betød fx, at jeg prioriterede at følge møderne i omstillingsgruppen i Holbæk frem for møderne i projektgruppen.
- Særligt fokus på møder, som på forhånd så ud til at være af central betydning i processen. Jeg har lagt særlig vægt på at være til stede ved møder, workshops og events, som jeg vurderede havde en central placering i processen. Det gælder fx Zebradag i Roskilde Kommune, som af de kommunale deltagere blev beskrevet som en vigtig event, hvor også politikerne var inviteret. Man kan dog ikke altid vide på forhånd, hvilke møder der vil vise sig at være centrale, så der er en risiko for, at jeg har udeladt vigtige møder.
- Praktiske forhold. Af praktiske og tidsmæssige årsager har det ikke altid været muligt at deltage i præcis de møder og events, der modsvarer ovenstående kriterier. For eksempel ville jeg gerne have observeret begge heldagsworkshops i Ikast-Brande-casen, men måtte af praktiske årsager nøjes med den ene og i stedet observere et heldagsmøde i teamet.

### **Fremgangsmåden**

Der er ikke tale om observationsstudier i en klassisk antropologisk eller etnografisk forstand, hvor forskeren 'lever blandt en fremmed stamme' i en længere periode. Deltagende observation benyttes her i en mere begrænset version, hvor jeg har foretaget observationer af aktørerne og deres interaktion i 'naturlige omgivelser' ved at deltage i et antal tidsmæssigt afgrænsede møder og events og dokumentere mine iagttagelser (Bogason & Zølner, 2007; Krogstrup & Kristiansen, 2015).

Min rolle som observatør har været partiel deltagende, dvs. jeg har givet mig til kende som forsker overfor aktørerne, men ikke har deltaget aktivt i samarbejdsprocessen. En rolle som i Golds klassiske rolle-typologi betegnes som 'observatøren som deltager' (Krogstrup & Kristiansen, 2015). Denne form for observation er kendetegnet ved, at forskerens kontakt med informanterne er kortvarig og formel, og at kontakten åbent betegnes som observation. Fordelene ved denne observationsform kan være, at den for forskeren ikke indebærer en særlig stor risiko for at 'go

native' som i observationsprocesser med aktiv deltagelse, hvor forskeren risikerer at blive opslugt af informanternes verden i en grad, så det bliver vanskeligt at opretholde en distance. En ulempe er derimod, at der kan være en risiko for, at der opstår misforståelser mellem forskeren og informanterne på grund af den flygtige kontakt. Denne ulempe har jeg forsøgt at modvirke ved at supplere observationer med kvalitative interviews og derved få mulighed for at diskutere mine iagttagelser fra observationsstudierne med udvalgte informanter.

### **Analyse af observationer**

Jeg har valgt at benytte en observationsform, der er kendetegnet ved at være selektiv og fokuseret (Krogstrup & Kristiansen, 2015). Jeg var særligt interesseret i at iagttage, hvordan de kommunale aktører agerede i møder og events i rollen som ledere/facilitatorer, og hvilke reaktioner det affødte hos de øvrige deltagere. Jeg vurderede, at dette var centralt ift. min problemstilling om, hvordan ledelse påvirker samskabelse. Som udgangspunkt koncentrerede jeg mine observationer og observationsnoter om tre forhold i aktørernes interaktion, nemlig 1. hvad foregår der? Fx: Hvem er til stede, hvordan er de placeret fysisk, hvordan forholder de sig til hinanden? 2. hvem har ordet, hvor længe? Og 3. hvad bliver der talt om og hvordan? Desuden noterede jeg undervejs mine egne metarefleksioner ift. relationer og grad af samarbejde/dominans mellem aktørerne, fx: Hvad bliver der hhv. talt om og **ikke** talt om, samt iagttagelser af stemning, energi-niveau, konflikter og følelsesudbrud og tegn på dominansrelationer m.v. mellem deltagerne. Jeg benyttede en observationsprotokol til at nedskrive mine feltnoter i hånden både undervejs i mødet og i form af refleksioner efter mødet. Feltnoterne har dels en beskrivende karakter i form af fx beskrivelser af den fysiske setting samt ordrette gengivelser af ordvekslinger mellem deltagerne, og dels en refleksiv karakter i form af egne refleksioner over det, jeg iagttog. Noterne er efterfølgende renskrevet og indgår i min analyse af datamaterialet på linje med interviewnoter og policydokumenter.

Her følger et eksempel i form af et uddrag af mine håndskrevne feltnoter fra en workshop, jeg observerede i Ikast-Brande-casen:

modig an hjerterbold.

Høj: boljer det bedste arbejde af nudge

Meta: [memorierne på sig]: Høj

Eller: hvorfor lige Høj på det, der er det-

bedste + klods ikke glæder det sprogollen

hvorfor? bedre hvis de var ved hidsede

Høj: jeg vil vade med, at de ligger vj-

ligt på jerge--

META: det er saram del forbulle godlag for-  
vider. Høj lader fork i: "jeg synes, de  
ligger uhøje skve jersjebber: al faro-  
ge af nudge". chrette: Høj, det er dig,  
der hader for dem.

klods: hvad er lusionen cosen? [Høj: jeg  
har det]

META: Hvordan foregår beslutningen i dette her 20%  
cta stille - Høj: hvordan? 20% sara for-  
ge du chrita: sådan lidt mel-målel med  
lem - jersjebber!

META: det er enant kayletse sjagsal, men  
bliver kayletse røfzø? Høj: stil er  
ikke undervejs do. Hvilke argumenter tæller  
jeg glæde, at bløde "begreber sara livs-  
pralibekke - udgrænser. Høj lader sig ri-  
ve med - det er ikke nysterebte: gere gage

De 5 Plæve: jover, jolles, jlar, jlay, jætter  
jontar, jersjebber - (killege hirk  
- nudge)

Desuden har mine iagttagelser fra observationerne været værdifulde som informationsgrundlag for de kvalitative interviews på to forskellige måder. 1. Som et grundlag for at udvælge og kontakte relevante respondenter til interview. Et eksempel: I Holbæk casen valgte jeg en række borgere ud til interview på baggrund af deres adfærd og aktivitet i de møder, jeg observerede. For eksempel valgte jeg både at interviewe en borger, der havde optrådt konfronterende og frustreret i dialogen med de kommunale medarbejdere, og en der havde udtrykt sig mere konstruktivt i dialogen. 2. Som informationsgrundlag for kvalitative interviews med respondenter, fx ved at spørge konkret til respondentens oplevelse af et konkret møde eller en konkret interaktion, som jeg havde observeret.

Det, at jeg var til stede ved en række konkrete møder, gjorde det nemt for mig at kontakte de aktører, jeg gerne ville interviewe, tage en indledende snak om formål m.v. for at opbygge en tillidsrelation og derefter træffe aftale om et interview.

#### 4.3.4 Refleksioner over datas kvalitet

Afslutningsvis vil jeg kort reflektere over en række udfordringer mht. datas kvalitet og ensartethed, samt hvordan jeg har håndteret dem. Som allerede nævnt har udvælgelse og indsamling af data i de enkelte cases fulgt casens forløb og logik. Det betyder, at data ikke er ensartede for de tre cases. En udfordring i indsamlingen af policydokumenter har været, at der har vist sig at være ret store forskelle mellem de tre casekommuner, hvad angår både omfanget og typen af dokumentation og skriftlighed i de undersøgte samskabelsesprocesser. Karakteren af de dokumenter, der ligger til grund for analysen, er derfor ret forskellig i de tre kommuner. Eksempelvis er analysen af Ikast-Brande-casen primært baseret på formidlingsdokumenter, dvs. tekster fra kommunens hjemmeside, mens den i Roskilde hovedsagelig baserer sig på politiske procesdokumenter. Jeg har håndteret denne uensartethed på to måder, nemlig dels ved at søge aktivt efter dokumenter af de typer, der var underrepræsenterede i hver enkelt case, og dels ved i analysen at bestræbe mig på at beskrive tydeligt, hvilken type af dokumenter enkelte elementer i min analyse og formidling bygger på. Hvad angår sprog, stil og målgruppe er der således ret stor forskel på en projektbeskrivelse fra kommunens hjemmeside og et internt notat, der fx er stilet til Økonomiudvalget, selvom begge dokumenter i sidste ende er udtryk for den forhandlede og autoriserede forståelse.

Ift. mine interviewdata ligger den største svaghed i udvælgelse af respondenter, der er foregået efter strategiske overvejelser, bl.a. ift. at inkludere alle respondentgrupper samt at opnå en spredning af respondenter i forhold til demografiske variable og observeret adfærd/holdninger. I udvælgelsen af respondenter inden for de brede deltagergrupper, fx borgere, har jeg således bestræbt mig på at dække et bredt felt, hvad angår holdninger, alder, køn og erfarings- og uddannelsesbaggrund blandt respondenterne. Udvælgelsen af konkrete interviewpersoner kan dog potentielt medføre en bias i materialet. Udvælgelsen af respondenter til interviews er baseret på en konkret vurdering i hver af de tre cases. Det har resulteret i en forskel både i antallet af respondenter og fordelingen inden for aktørgrupper i de tre cases.

Generelt er udvælgelsen af konkrete respondenter til interview sket på baggrund af en dialog med min kontaktperson samt på baggrund af observationer af konkrete møder. Der ligger en mulig bias i dialogen med kontaktpersonen. Fx kunne det tænkes, at kontaktpersonen ønskede at stille initiativet i et positivt lys ved primært at pege på interviewpersoner, som vedkommende mente ville bidrage til dette. Dette har jeg bevidst forsøgt at modvirke ved også at inddrage min egne observationer og ved eksplicit at efterlyse interviewpersoner, som var kendetegnet ved forskellige holdninger, men alle havde en god evne til at reflektere. I udvælgelsen har jeg tilstræbt at inkludere aktører, som enten formelt eller uformelt indtog en vigtig rolle i processen, eller som anlagde et særligt blik på den. For eksempel spillede kommunaldirektøren i Ikast-Brande Kommune ikke formelt en rolle i processen, men uformelt var han en central aktør, hvorfor det var vigtigt at inkludere ham som informant. Ligeledes var det i Holbæk væsentligt at interviewe både en erfaren politiker og en forholdsvis ny politiker om deres erfaringer med og indtryk af samskabelsesinitiativet.

Ift. til mine observationsdata ligger den største begrænsning i, at jeg af ressourcemæssige årsager har valgt at observere udvalgte møder og events fremfor at være til stede og følge alle møder og

events i processen. Det giver en risiko for bias, idet nogle møder er udvalgt til observation frem for andre. Ligeledes er der tale om 'nedslag' i processen fremfor et mere sammenhængende indblik i, hvordan interaktion mellem aktørerne har udviklet sig. Det er min vurdering, at det er lykkedes at indsamle relevante observationsdata, som i kombination med interviews og dokumentstudier giver et godt indblik i processen og ikke efterlader store huller.

### **Datas validitet og reliabilitet**

For at sikre den interne validitet og reliabiliteten af de kvalitative data har jeg benyttet mig af tre bredt anerkendte strategier (Merriam, 2009). 1. Jeg har benyttet metode-triangulering ved at indsamle både policydokumenter, interviewdata og observationsdata i de tre cases. Dette gør det muligt at krydstjekke validiteten gennem flere typer af datakilder. 2. Jeg har som beskrevet i afsnit 4.5.3 benyttet respondentvalidering, dels ved løbende at formidle mine resultater til de deltagende kommuner og aktører, dels ved at drøfte resultaterne af analysen med projektlederen i hver af de tre cases. 3. Endelig har jeg løbende reflekteret over min rolle som forsker og mine forforståelser (se afsnit 4.6). Disse tre strategier vurderer jeg til sammen øger den interne validitet af mine data. Efter denne redegørelse for dataindsamlingen og datas kvalitet, vil jeg vende mig mod behandlingen af data og redegøre for mine valg og overvejelser i forbindelse med kodning og analyse af data.

## **4.4 Kodning og analyse af data**

Kodning og analyse af de empiriske data er foregået i en abduktiv proces, dvs. i en vekselvirkning mellem teoretiske begreber og empiriske indsigter i data. Jeg redegør i dette afsnit nærmere for denne analyse- og fortolkningsproces og præsenterer operationaliseringen af de tre delanalyser, som tilsammen udgør analysen af ledelse af samskabelse i de tre cases. Til slut reflekterer jeg over validiteten i kodning og analyse.

### **4.4.1 En abduktiv kodnings- og fortolkningsproces**

I kodning og analyse af de empiriske data har jeg taget udgangspunkt i den teoretisk udledte analyseramme, som jeg præsenterede i kapitel 3. Derefter er kodningen af data foregået som en iterativ proces, hvor jeg løbende har udviklet og suppleret den teoretiske analyseramme med forståelser og temaer, som er opstået ved bearbejdning af det empiriske materiale. Jeg har altså benyttet en såkaldt 'combined' analyse- og kode-strategi (Creswell, 2009).

Kodning og analyse af de empiriske data er foregået ved gentagne gennemlæsninger af materialet, hvor jeg manuelt har kodet tekstafsnit fra dokumenter, interviewudsagn samt feltnoter fra observationer. Analyse og fortolkning af data er sket i en vekselvirkning mellem den teoretiske ramme og de empiriske resultater (jvfr. den abduktive proces som beskrevet i afsnit 1.3.1). Jeg har valgt at bruge en 'håndholdt' kodning frem for at benytte et af de mange it-baserede værktøjer til kvalitativ dataanalyse som fx Nvivo. Dvs. at jeg ved gennemlæsning af datamaterialet har foretaget en manuel kodning. En mulig risiko ved ikke at benytte it-baserede værktøjer til at strukturere og skabe overblik i de kvalitative data kan være, at man som forsker mister overblikket over et relativt stort datamateriale. Dette mener jeg opvejes positivt af, at jeg i kodnings- og analyseprocessen bevarer en tæt kontakt med data og ikke lader computeren 'komme imellem' (Creswell, 2013), men prioriterer muligheden for en mere kreativ og intuitiv bearbejdning af data. Jeg har i bearbejdningen af data lagt vægt på en intuitiv, helhedsorienteret og kontekstuel kodning



med hovedvægt på de mønstre og sammenhænge i datamaterialet, som fremkommer gennem 'thick descriptions' ('tætte beskrivelser') af data - se nærmere nedenfor.

Min kodnings- og analyseproces er foregået i to tempi: 1. Udarbejdelse af 'tætte beskrivelser' af de enkelte cases, og 2. analyse af hver enkelt case gennem en abduktiv kodnings- og fortolkningsproces. Endelig har jeg derefter gennemført en komparativ analyse på tværs af de tre cases, som præsenteres i kapitel 8.

### **'Tætte beskrivelser' af de enkelte cases**

Den store mængde forskelligartede data inden for hver case har gjort det nødvendigt at indlede analysen med at samle og danne mig et overblik over data inden for hver case ift. forhistorien, det kronologiske forløb og de deltagende aktører. Det første trin i dataanalysen er altså deskriptiv/fortolkende og har bestået i for hver af de tre cases at udarbejde en såkaldt 'tæt beskrivelse'. Begrebet 'tæt beskrivelse' blev først introduceret af antropologen Clifford Geertz, og omfatter ifølge Blaikie (2010, p. 211): *"the context of the action, the intentions of the social actors and the processes through which social action and interaction are sustained and/or changed"*. Derved har jeg fulgt flere forskeres råd om analyse af data fra casestudier (Merriam, 2009; Yin, 2009). Merriam slår fast, at casestudier udgør en særlig udfordring ift. dataanalyse. Hun mener, at forskeren gør klogt i at indlede med at danne sig et overblik over casen som det første: *"...a case study is an intensive, holistic description of a single, bounded unit. Conveying an understanding of the case is a paramount consideration in analyzing the data"* (2009, p. 203). Den indledende analyse har altså bestået i at udvikle en helhedsforståelse og et samlet overblik over kontekst, aktører og interaktioner i hver enkelt af de tre cases.

### **Abduktiv analyse af de enkelte cases**

I den videre bearbejdning af det empiriske materiale har jeg benyttet en abduktiv kodnings- og fortolkningsproces. Den første analytiske bearbejdning af data foregik via en deduktiv kodning med udgangspunkt i den teoretisk udledte analyseramme. Her gennemgik jeg det samlede empiriske materiale for hver case og kodede det ud fra de teoretisk afledte begreber og temaer. Det viste sig dog hurtigt, at der ud af det empiriske materiale udkrystalliserede sig en række fænomener, indsigter og temaer, som lå ud over den oprindelige analyseramme. I den videre analytiske bearbejdning af data tog jeg derfor udgangspunkt i data i en søgen efter nye indsigter, fænomener og temaer, som supplerede og nuancerede den første teoretisk baserede tematiske kodning.

## **4.4.2 De tre delanalyser: Operationalisering**

Som det fremgår af modellen i afsnit 3.5, er analysen af hver case opdelt i tre delanalyser:

- En analyse af **de offentlige administratorers ledelsesgreb** baseret på en analyseramme udviklet i afsnit 3.4.
- En analyse af **hvilken grad** af samskabelse, der finder sted baseret på en analyseramme udviklet i afsnit 2.6.

- En analyse af **hvilket udbytte** samskabelsen fører med sig i hver enkelt case. Den teoretiske analyseramme blev udviklet i afsnit 2.6.

I det følgende beskriver jeg, hvordan jeg har valgt at operationalisere analyserammerne og kode de empiriske data i hver af de tre delanalyser.

### **De offentlige administratorers ledelsesgreb: Operationalisering**

I kapitel 3 identificerede jeg i alt syv ledelsesgreb (4 rammesættende og 3 faciliterende), som jeg med baggrund i den teoretiske og empiriske forskning vurderede som centrale ift. at analysere ledelse af samskabelse. Med udgangspunkt i disse syv ledelsesgreb har jeg i en abduktiv proces udviklet en række temaer og koder i analysen af de empiriske data. Figur 4.5. på næste side viser operationaliseringen af de offentlige administratorers ledelsesgreb.

**Figur 4.5 Operationalisering: De offentlige administratorers ledelsesgreb**

Rammesættende ledelse	Teoretiske koder	Empirisk fokus	Analyseenhed
Framing og italesættelse	Fastlæggelse af 'politisk mulighedsstruktur' Ind- og udgrænsning af: aktører vidensformer løsninger	De offentlige administratorers fortællinger om udfordring, formål og aktører	Dokumenter Interviews
Fastlæggelse af mål og rammer	Målsætninger og rammer Styringskultur: NPM, NPG	Målformulering, tidsramme, ressourcer og organsiering	Dokumenter Interviews
Inklusion/eksklusion af deltagere	Berørte og relevante aktører Ekstern eksklusion/inklusion Intern eksklusion/inklusion	Hvilke aktører inviteres/ikke? Hvem kommer/ikke til orde?	Dokumenter Interviews Feltnoter
Demokratisk forankring af processen	Design af kobling mellem demokratiske arenaer Politikere som bindeled mellem arenaer	Hvilken rolle får politikerne? Hvordan understøtter de off. adm.? (oplevet og observeret)	Dokumenter Interviews Feltnoter
Faciliterende ledelse	Teoretiske koder	Empirisk fokus	Analyseenhed
Opbygge tillid og relationer	Opbygge gensidig forståelse Håndtering af mistillid og konflikter	Konkrete indsatser for at understøtte relationer og tillid? Håndtering af mistillid og konflikter? (oplevet og observeret)	Feltnoter Interviews
Understøtte synergi	Gensidig afhængighed Italesættelse af deltagernes ressourcer 'Det fælles tredje'	Italesætte gensidig afhængighed? Anerkende deltagernes forskellige ressourcer? (oplevet og observeret)	Feltnoter Interviews
Understøtte fælles læring	Håndtering af forskellighed Framing og re-framing Dominerende framing Vidensmonopol	Udøves meningsskabende ledelse: Åbne for forhandlinger af mening? (oplevet og observeret)	Feltnoter Interviews

Analysen af de offentlige administratorers ledelsesgreb inkluderer alle tre typer af empirisk materiale. Mens analysen af de rammesættende ledelsesgreb især baserer sig på policydokumenter og interviews med den øverste administrative ledelse (direktionen), baserer analysen af de

faciliterende ledelsesgreb sig især på feltnoter fra konkrete møder og events kombineret med interviews med offentlige administratorer på lavere niveauer og borgere/civilsamfundsaktører. I bilag 6 ses et eksempel på, hvordan jeg konkret har arbejdet med at kode udsagn fra policydokumenter og interviews.

### Grad af samskabelse: Operationalisering

I afsnit 2.6. udviklede jeg en analyseramme til analyse af graden af samskabelse i de tre empiriske cases. Den indeholder tre centrale faktorer som er udledt fra forskningen i samskabelse: 1. den indflydelse, der bliver borgere og lokalsamfund til del. 2. synergi forstået både i relationel forstand (nye roller og relationer) og 3. som produkt-synergi: I hvor høj grad integreres ressourcer fra alle parter i samarbejdet for at skabe noget kvalitativt nyt? Figur 4.6 nedenfor viser, hvordan jeg har valgt at operationalisere disse tre faktorer i analysen af de empiriske data.

**Figur 4.6: Operationalisering: Grad af samskabelse**

Grad af samskabelse	Teoretiske koder	Empirisk fokus	Analyseenhed
Indflydelse: Hvilken rolle får borgerne i samskabelsen?	<i>Borgernes rolle:</i> Co-initiator Co-designer Co-implementer	Hvem tog først initiativ til samskabelsen?  Hvilken grad af indflydelse får borgerne ift. til at definere opgave/problemer og mulige løsninger (oplevet og observeret)	Dokumenter  Interviews  Feltnoter
Relational synergi: Sker der en ændring i roller og magtfordeling mellem aktørerne?	Type af samskabelse: - Beskrivende - Anerkendende - Transformativ	I hvilket omfang påtager deltagerne sig nye roller og ansvar? (oplevet og observeret)	Interviews  Feltnoter
Produkt-synergi: Fører samskabelsen til noget kvalitativt nyt?	Type af samskabelse: - Additiv - Substitutiv	I hvilken grad bliver borgernes, civilsamf. ressourcer benyttet i samarbejdet? (oplevet og observeret)	Interviews  Feltnoter

### Udbytte af samskabelse: Operationalisering

Figur 4.7 nedenfor viser, hvordan jeg har valgt at operationalisere den analyseramme, som jeg udviklede i afsnit 2.6. til at indfange udbyttet af samskabelsen i de tre empiriske samskabelsescases. Da udbyttet og værdien af samskabelse erfaringsmæssigt er vanskelig at måle, valgte jeg at benytte tre forskellige evalueringskriterier, nemlig: 1. udbyttet set i forhold til de formulerede mål. 2. udbyttet set i forhold til deltagerens forventninger, og 3. udbyttet vurderet (af forskeren) i et større perspektiv, nemlig set i forhold til en ambition om varige forandringer af relationer og roller mellem velfærdens aktører.

**Figur 4.7: Operationalisering: Udbytte af samskabelse**

Udbytte	Koder	Empirisk fokus	Analyseenhed
Set i forhold til de mål, som er fastlagt af de kommunale aktører?	Målglidning Målfragmentering	Udbytte vurderet ift. mål (forskerens vurdering)	Dokumenter Interviews
Set i forhold til de forskellige aktørers mål og forventninger?	Deltageres forventninger til proces resultat	Eksterne aktørers forventninger og vurdering: proces og resultat (oplevet)	Interviews
Bidrag til varige forandringer i relationer og roller mellem velfærdens aktører?	Forandringspotentiale: Nye samarbejdsformer og rollefordelinger?  Institutionel understøttelse  Læring	Aktørernes parathed til at indgå i fremtidige samarbejder?  Åbenhed for organisatorisk læring?	Dokumenter Interviews Feltnoter

### Sammenhængende billede – og på tværs

Opdelingen i de tre delanalyser er primært analytisk. I praksis har delanalyserne i hver enkelt case vævet sig ind i hinanden. Gennem gentagne gennearbejdninger og kodninger af det samlede empiriske materiale har det været muligt at danne et sammenhængende billede for hver enkelt case af, hvilke ledelsesgreb de offentlige administratorer har benyttet, og hvordan disse har påvirket samskabelsesprocessen. Dette er fremstillet i en samlet analyse af hver af de tre cases (kapitel 5-7), som følger opbygningen i den oprindelige analyseramme.

Som det sidste trin i analysen har jeg derefter gennemført en komparativ analyse på tværs af de tre cases, som er præsenteret i kapitel 8. Denne analyse er gennemført ved at søge efter mønstre på tværs af de tre cases samt fremdrage ligheder og forskelle ift. de ledelsesgreb, der anvendes, og

hvordan de påvirker samskabelse. Gennem en komparativ analyse fremanalyseres og 'syntetiseres' (Miles & Huberman, 1994) en række ledelsesgreb, som på tværs af de tre cases spiller en væsentlig rolle for samskabelsen.

## **4.5 Etiske spørgsmål og min rolle som forsker**

Et forskningsprojekts troværdighed er direkte relateret til forskerens håndtering af etiske spørgsmål, da dette afspejler forskerens troværdighed, kompetencer og refleksivitet (Merriam, 2009). Derfor vil jeg i dette afsnit reflektere over en række etiske spørgsmål i forbindelse med indsamling og anvendelse af data og redegøre for, hvordan jeg har forsøgt at tage højde for dem.

### **4.5.1 Etiske spørgsmål ift. casekommuner og respondenter**

De tre kommuner, som bidrager til forskningsprojektet, er ikke økonomisk involveret i projektet, da der er tale om en erhvervs-ph.d.. De har stillet sig til rådighed for forskningsprojektet uden at investere økonomisk, men med en forventning om at få læring ud af det. Det betyder, at min relation til kommunerne er relativt uafhængig, idet den udelukkende er baseret på mit ønske om som forsker at få adgang til data, og kommunernes ønske om at få ny viden samt formodentlig også om at opnå en branding-effekt. De gensidige rettigheder og forpligtelser i forskningsprojektet er aftalt skriftligt i en samarbejdsaftale (se bilag 4), som er underskrevet af begge parter. De baserer sig på en 'noget for noget' logik, hvor jeg som forsker forpligter mig til at give refleksioner og viden tilbage til den enkelte kommune fx gennem foredrag og workshops. På grund af min baggrund som konsulent har det desuden været vigtigt for mig, at kontrakten skelnede mellem, hvornår jeg i formidlingen optrådte i rollen som 'forsker' (uden aflønning), og hvornår jeg optrådte som konsulent (med honorar). Det har vist sig at være en brugbar distinktion, som har været nyttig ift. at afstemme forventninger til min formidling og skelne klart mellem de to roller.

Men forskerens økonomiske uafhængighed af kommunerne og den formelle aftale om roller er ikke i sig selv tilstrækkelig til at sikre, at der ikke kan opstå konflikter eller misforståelser, fx om offentliggørelse af resultaterne og om fortrolighed og anonymisering af interviewpersoner.

### **4.5.2 Offentliggørelse af resultater**

Den formelle samarbejdsaftale, som jeg har indgået med de tre kommuner, indeholder en bestemmelse om, at alle resultater som udgangspunkt kan offentliggøres, og at brug af særligt følsomme eller problematiske data skal aftales mellem parterne. Et etisk spørgsmål kunne her være, om der kan være oplysninger, jeg som forsker ikke vurderer er følsomme, men som fra kommunal side nødtigt ses offentliggjort, fx fordi de kaster et kritisk lys på kommunens indsats eller opleves at udstille bestemte medarbejdere/ledere eller indsatser. Jeg har løbende 'trykprøvet' mine resultater fra de enkelte kommuner ved at formidle delresultater og pointer til medarbejdere og ledere bl.a. gennem workshops. I denne proces har jeg ikke oplevet tilbageholdenhed eller tøven ift. offentliggørelse af resultater.

Dialogen med kommunerne om mine resultater er dog foregået relativt tidligt i processen og før den endelige caseanalyse forelå. De tre kommuner er altså ikke i dette forløb blevet præsenteret for de endelige resultater af analysen. Analysen af de tre cases peger på en række dynamikker og rejser en række kritiske punkter i kommunernes ledelse af samskabelsesprocesserne. Derved

modsiges de til en vis grad det billede, som kommunerne ønsker at tegne af sig selv som 'frontløbere' inden for samskabelse. Dette medfører en risiko for, at nøglepersoner i de tre kommuner kan føle sig 'hængt ud' og se med skepsis på offentliggørelsen. Som beskrevet i næste afsnit har jeg valgt at gennemføre en målrettet respondentvalidering i de tre kommuner ved at indgå i en dialog med projektlederen om det relevante analysekapitel. Jeg har valgt ikke at inddrage de ledende offentlige administratorer og det politiske lag i valideringen, fordi jeg vurderer, at det medfører en risiko for at aktivere nogle af de 'institutionelle dynamikker', jeg har afdækket i analysen – og dermed forstærke eksisterende konflikter og uenigheder internt i kommunerne.

I stedet har jeg bestræbt mig på generelt at tage hensyn til de kommunale aktører i formidlingen af resultaterne ved at anvende et balanceret sprog, som ikke hænger enkeltpersoner ud. Desuden er jeg bevidst om i formidlingen at fremhæve mønstre og dynamikker i ledelse af samskabelse, som viser sig på tværs af de tre cases. Dermed understreges det, at det primære formål med forskningsprojektet ikke er at evaluere eller vurdere konkrete indsatser i den enkelte kommune, men at afdække, hvilke udfordringer der i almindelighed kan være på spil i ledelse af samskabelse.

### **4.5.3 Anonymisering og fortrolighed**

Når man som forsker får mulighed for at komme tæt på aktører og iagttage deres interaktioner, skylder man dem at overveje, hvordan de kan beskyttes mod at føle sig udstillet, latterliggjort eller risikere sanktioner på arbejdspladsen som følge af de udtalelser eller handlinger, forskningen synliggør og formidler (Stake, 2010). Aktuelle etiske problemstillinger i relation til deltagerne i de tre samskabelsescases drejer sig særligt om anonymisering og brug af informationer både fra interviews og observationer samt fra uformelle samtaler og udtalelser givet 'off the record' af respondenterne. Jeg har bestræbt mig på at informere alle deltagere tydeligt om formålet med dataindsamlingen både ved interviews og observationer og har indgået en aftale med interviewpersonerne om det forskningsprojekt, data indgår i, dvs. hvordan jeg planlægger at anvende data samt lavet aftale om anonymisering. I gengivelsen af interviewcitater og beskrivelsen af observerede handlinger er alle deltagere anonymiseret, så de blot optræder under stillingsbetegnelse. Det betyder naturligvis, at de kan identificeres af dem, de arbejder tæt sammen med, men ikke af personer uden for den snævre kreds. Hypotetisk åbner det op for, at enkelte medarbejdere kunne komme til at opleve sanktioner fra kolleger eller overordnede som følge af dette studie. Jeg vurderer dog dette som ret usandsynligt. Dette skyldes dels, at resultaterne formidles på en måde, så de ikke 'hænger' bestemte aktører ud. Dels skyldes det, at der gået så lang tid fra dataindsamling til offentliggørelse, at organisationen – og en række af de relevante aktører – allerede er videre til det næste projekt eller stilling - og derfor forventeligt ikke hæfter sig synderligt ved, hvad nogle konkrete medarbejdere eller chefer mente og gjorde for 2-3 år siden.

### **Validering hos projektlederne**

Jeg har valgt at gennemføre en målrettet respondentvalidering af analysens resultater (Krogstrup & Kristiansen, 2015) ved at indgå i en dialog med projektlederen i hver af de tre cases om det relevante analysekapitel. Det er der to årsager til: Dels for at 'trykprøve' mine iagttagelser og analyser hos en central respondent og få mulighed for at rette op på evt. faktuelle fejl og misforståelser og derved styrke analysens reliabilitet, dels af etiske grunde for at honorere den tillid, projektlederen i alle tre cases har vist ved at dele deres refleksioner undervejs i processen

med mig både i uformelle samtaler og i flere tilfælde ret åbenhjertige interviews. Undervejs i dataindsamlingen har jeg fået en del informationer og holdningstilkendegivelser 'uformelt' og 'off the record', særligt fra projektlederne i de tre cases. Der er i mange tilfælde tale om data, som er værdifulde input til analysen, fx i form af mere åbenhjertige tilkendegivelser end det, der bliver sagt i det formelle interview.

Min etiske overvejelse ift. at lade projektlederne validere den endelige analyse af 'deres' case går på, at det er væsentligt som forsker at imødekomme denne tillid. Det sker ved at gøre projektlederne bekendt med resultaterne af analysen, før de kommer ud til en bredere kreds. Ligesom projektlederne har fået mulighed for at bidrage til faktuel præcisering og til en sproglig modificering af de udtalelser, de selv er citeret for, så de bliver 'til at leve med' uden at give køb på den forskningsmæssige og faglige integritet. I praksis har tilbagemeldingen fra de tre projektledere over en bred kam kvalificeret min analyse af de tre cases. Projektlederne har bidraget med nuancering og enkelte steder med faktuel information til caseanalysen. I et enkelt tilfælde er der efter en dialog med projektlederen foretaget en række sproglige tilpasninger af de udtalelser, som vedkommende er citeret for. Dette har dog ikke har ændret på meningen eller udtalelsernes værdi som illustration af pointer i analysen.

## **4.6 Refleksion over min rolle som forsker**

I forhold til min rolle som forsker har den væsentligste udfordring været balancen mellem konsulentrollen og forskerrollen. Før jeg begyndte som erhvervs-ph.d. har jeg i 15 år drevet egen virksomhed som konsulent, de seneste 8 år inden for borgerinddragelses-feltet, hvor jeg har fungeret som rådgiver for bl.a. en række danske kommuner. I forbindelse med erhvervs-ph.d.-projektet videreførte jeg min konsulentidentitet ved at blive ansat i en større konsulentvirksomhed, der forventede, at jeg i forbindelse med ph.d.'en dels skulle udføre 'formidlingsarbejde' som konsulent, dels skulle tilføre konsulentvirksomheden ny viden, som kunne veksles til omsætning gennem konsulentarbejde. I det følgende vil jeg reflektere over, hvilke udfordringer min forhistorie og denne dobbeltrolle som både konsulent og forsker stiller mig i ift. forskningsprojektet, og hvordan jeg har håndteret dem.

### **4.6.1 Min forforståelse**

En udfordring drejer sig om min forforståelse ift. forskningsfeltet. Da jeg gik i gang med forskningsprojektet havde jeg en vis teoretisk viden og en hel del praksisviden om feltet. Dels har jeg for nogle år siden skrevet en bog om borgerinddragelse (Tortzen, 2008), dels har jeg gennem flere års konsulentpraksis oparbejdet et forhåndskendskab til feltet og en del kontakter i kommunerne. Dette kan betragtes som en fordel, idet jeg med mit forhåndskendskab har været i stand til at udvælge kommuner og samskabelsesinitiativer på et erfaringsbaseret og informeret grundlag. Det skal dog understreges, at jeg kun havde begrænset forhåndskendskab til de tre kommuner, der indgår i forskningsprojektet, idet jeg havde løst et par mindre konsulentopgaver for en af dem (Roskilde Kommune). På den positive side tæller også, at min erfaring har givet mig en vis autoritet og pondus i den indledende dialog med casekommunerne.

Samtidig kan man dog indvende, at mine erfaringer som konsulent kan have bibragt mig en forforståelse af feltet, som potentielt kan farve mine analyser og forskningsresultater. Da jeg indledte forskningsprojektet var min forforståelse af feltet borgerinddragelse og samskabelse



præget af en idealistisk og positivt farvet indstilling til fænomenet blandet med praktiske erfaringer, der viste, at det ikke altid var lige nemt at få disse processer til at lykkes i praksis. Som konsulent har jeg særligt beskæftiget mig med de kommunikative, psykodynamiske og organisatoriske aspekter af borgerinddragelse. Dvs. at de perspektiver ift. styring, ledelse og magt, som er i fokus i denne afhandling, er relativt nye for mig, hvilket alt i alt mindsker risikoen for, at min for forståelse udgør en bias i fortolkningen af data. Jeg har oplevet, at jeg gennem forskningsprocessen har gennemgået en læreproces, hvor jeg har udviklet et langt mere nuanceret og kritisk syn på potentialer og begrænsninger ift. samskabelse og borgerinddragelse.

#### **4.6.2 Dobbeltrolle forsker/konsulent**

De nye, kritiske indsigter i samskabelsesfeltet, som jeg har opnået gennem forskningsprojektet, sætter mig i et nyt dilemma i forhold til dobbeltrollen som forsker og konsulent. Her tydeliggøres de institutionelle pres, som er indbygget i erhvervs-ph.d.-konstruktionen, hvor jeg på den ene side forventes at levere en akademisk afhandling og på den anden side at skabe resultater, der kan være af værdi for min 'værtsvirksomheds' konsulentforretning. Dette kræver en refleksiv tilgang, hvor kritiske analyser kombineres med konstruktive handlingsforslag, der kan anvendes i rådgivningen af offentlige ledere om samskabelse.

Jeg har forsøgt at forholde mig refleksivt til dobbeltrollen som konsulent og forsker og til mine erfaringer som konsulent ved at fravælge at designe forskningsprojektet som et interaktivt forskningsprojekt (eller i en konsulentkontekst: action learning). Dette kunne ellers have været et oplagt valg, da jeg på den måde aktivt kunne have trukket mine erfaringer og kompetencer som konsulent ind i forskningsprojektet. Jeg har imidlertid vurderet, at denne sammenblanding af roller kunne give anledning til uklarhed både hos mig selv i forskerrollen og hos casekommunerne, og at dette kunne komme til at præge forskningsprojektet i negativ retning. Derfor har jeg valgt en mere traditionel forskerposition, som gjorde mig i stand til at distancere mig fra rollen som konsulent og aktiv deltager i samskabelsesprocesserne. Dette har fx givet mig mulighed for at indtage rollen som tilstedeværende, men passiv, observerende deltager i udvalgte møder. Ligeledes har det været vigtigt for mig at skelne skarpt mellem min rolle som konsulent og forsker overfor casekommunerne, hvilket afspejler sig i samarbejdskontrakten (se bilag 4). Jeg vurderer, at denne klarhed omkring min rolle har været frugtbar for forskningsprojektet, idet rollen som iagttagende, tilbagetrukket forsker har givet mig mulighed for at få øje på og reflektere over forhold, som jeg ikke ville have haft øje for, hvis jeg havde indtaget en aktiv rolle i samskabelsesprocesserne. Samtidig har det dog haft den ulempe, at jeg har fravalgt muligheden for at udøve interaktiv forskning med de potentialer, der kunne ligge i dette.

### **Opsummering**

I dette kapitel har jeg redegjort for udvælgelse af de tre cases efter strategien 'ekstreme cases med maksimal variation'. Jeg har redegjort for indsamlingen af tre forskellige typer af data, nemlig policydokumenter, interviews og observationsdata og argumenteret for, at de tilsammen giver et robust og troværdigt billede af samskabelsesprocesserne. Endelig har jeg beskrevet min abduktive kodnings- og analyseproces og i den forbindelse redegjort for, hvordan jeg har valgt at operationalisere de tre delanalyser, som føder ind til den samlede analyse af ledelse af samskabelse i hver af de tre cases. Endelig har jeg reflekteret over en række etiske spørgsmål i forskningsprocessen og min rolle som forsker. I de følgende tre kapitler præsenterer jeg min

analyse af de tre udvalgte samskabelsescases. I kapitel 5 drejer det sig om casen fra Holbæk Kommune.

# Kapitel 5 ”Vi vil ændre den måde, vi er kommune på”

- En analyse af ’Omstillingsgruppe Læring og Trivsel hos børn og unge’, Holbæk Kommune

## Indledning

I dette kapitel vil jeg analysere det første af de tre samskabelsesinitiativer, nemlig ’Omstillingsgruppe Læring og Trivsel’, som Holbæk Kommune igangsatte i foråret 2014. Jeg indleder kapitlet med en præsentation af casen. Derefter gennemfører jeg en analyse, som skal besvare følgende to undersøgelsesspørgsmål:

- Hvordan udøver de kommunale aktører ledelse i samskabende processer?
- Hvad karakteriserer samskabelsesprocesserne i de tre cases (grad og udbytte)?

Det første undersøgelsesspørgsmål undersøges med afsæt i analyserammen udviklet i afhandlingens kapitel 3. Kapitlet er opdelt i to hovedafsnit, der behandler henholdsvis de rammesættende ledelsesgreb og de faciliterende ledelsesgreb. Hvert af disse hovedafsnit forløber som en gennemgang af de relevante spørgsmål fra analyserammen. Det andet undersøgelsesspørgsmål, som vedrører grad og udbytte af samskabelse, besvares dels i de to delkonklusioner, hvor jeg analyserer, hvordan de konkrete ledelsesgreb af hhv. rammesættende og faciliterende art påvirker graden af samskabelse mellem aktørerne i denne case, dels i et selvstændigt afsnit til slut (afsnit 5.3), hvor jeg analyserer udbyttet af casen set i forhold til tre parametre. Kapitlet afsluttes med afsnit 5.4, som besvarer de to undersøgelsesspørgsmål og konkluderer mht., hvordan ledelsen påvirkede samskabelsen i denne konkrete case. En oversigt over de dokumenter, interviews og observationer, der er henvist til i caseanalysen, findes i bilag 1.

## 5.1 Kort om casen

Casen ’Omstillingsgruppe Læring og Trivsel hos børn og unge’ er udvalgt som case på samskabelse af den type, som Pestoff et al. (2012a) kalder for **co-governance**, hvor borgere og civilsamfund deltager i policyformulering, planlægning og prioritering af offentlig service. Dvs. hvor samskabelsen foregår på input-siden af den politiske proces. På dette punkt adskiller casen sig fra de to øvrige cases, hvor samskabelsen foregår på output-siden. Da casen drejer sig om politikformulering, indgår politikerne som aktører. Derfor fokuserer analysen særligt på, hvilken rolle de får i samskabelsen, og hvordan de offentlige administratorer understøtter deres rolle. Casen er udvalgt på baggrund af Holbæk Kommunes beskrivelse, som italesætter omstillingsgruppen som samskabelse mellem kommune og borgere i udvikling og prioritering af politik: *”...derfor vil vi have flere åbne innovative processer, hvor borgere og andre aktører er med fra starten – sammen med byrådet – til at definere udfordringer og udvikle gode løsninger på dem”* (Dokument 1, side 3). Casen berører børne- og unge-området og er igangsat af Holbæk Kommune ud fra et ønske om demokratisk fornyelse koblet med behovet for nedskæringer i de

kommunale budgetter. Det er primært direktionen og borgmesteren, som udfører den rammesættende ledelse, mens den faciliterende ledelse bliver varetaget af udvalgte offentlige administratorer.

### 5.1.1 Baggrund

'Omstillingsgruppe Læring og Trivsel' udspringer af strategien 'Holbæk i Fællesskab', som Byrådet i Holbæk vedtog i sommeren 2013. 'Holbæk i Fællesskab' markerer en politisk ambition om at styrke og forny den måde, lokalpolitikere arbejder på med styrket politisk lederskab og flere åbne, innovative processer, hvor borgere og andre aktører involveres i politikudvikling. Som led i denne strategi blev der også oprettet et såkaldt 'Demokratieeksperimentarium', et politisk projektudvalg med den særlige opgave at udvikle nye former for demokratisk dialog i Holbæk Kommune (Dokument 1). 'Omstillingsgruppe Læring og Trivsel' er en af i alt fire grupper, som blev nedsat i marts 2014 med den opgave at *"undersøge og foreslå omstillinger, som gør det muligt at løfte kerneopgaverne bedre og billigere"* (Dokument 3). Konkret var der tale om et besparelsesmål på 21 mio. kr. inden for daginstitutioner, skoler og specialundervisning af børn og unge. Omstillingsgruppen bestod af i alt ca. 25 deltagere, som var udvalgt af de offentlige administratorer i Børn & Unge og repræsenterede en bred vifte af interesser på området: Forældre, medarbejdere, institutionsledere og politikere. Desuden havde de offentlige administratorer på forhånd planlagt et procesforløb for arbejdet i grupperne, som bestod af fire møder frem til juni 2014 samt deltagelse i byrådets budgetcamp i august med overlevering af resultater og anbefalinger til byrådets budgetproces 2015-18.

### 5.1.2 Organisering, aktører og forløb

Der er tale om et ambitiøst initiativ med en omfattende grad af administrativ understøttelse (Dokument 2 og 3) både fra fagforvaltningen og konsulenter fra Holbæk Kommunes centralt placerede enhed Strategi & Analyse. Initiativet er organiseret på følgende måde:

**Figur 5.1: Intern organisering af 'Omstillingsgruppe Læring og Trivsel hos Børn og Unge'**

Styregruppe:	Ledelsen på Børn & Unge-området
Projektejer:	Direktør for Børn & Unge-området
Projektleder:	Sekretariatschef for Børn & Unge
Projektgruppe	Fire medarbejdere fra Børn & Unge og Strategi & Analyse

Her har jeg særligt fokus på de offentlige administratorer, som udøver ledelse i dette initiativ, nemlig direktøren, projektlederen og medlemmerne af projektgruppen. Jeg har gennemført semi-strukturerede interviews med udvalgte repræsentanter for disse grupper samt med de øvrige aktørgrupper, der deltager i projektet, dvs. politikere, medarbejdere og ledere fra kommunale institutioner samt forældre. Desuden har jeg afdækket baggrunden for 'Holbæk i Fællesskab' og

omstillingsgrupperne gennem interviews med Holbæks borgmester, formanden for omstillingsgruppen samt med cheferne for henholdsvis skole- og daginstitutionsområdet. Jeg har fulgt projektet via observationer af udvalgte møder fra starten i foråret 2014 til efteråret 2014. Min analyse af denne case bygger dermed på følgende data: Relevante policydokumenter samt observation af i alt fem møder og 18 interviews fordelt på alle aktørgrupper (se bilag 1). Af ressourcemæssige årsager har jeg ikke inkluderet den kommunikation i omstillingsgruppen, som foregik via en lukket Facebook-gruppe. Nedenfor følger en oversigt over initiativets tidsforløb med markering af en række væsentlige møder og milepæle:

**Figur 5.2: Tidsforløb for 'Omstillingsgruppe Læring og Trivsel hos børn og unge'**

Tid	Aktivitet	Deltagere
December-februar 2014	Forberedelse af omstillingsgrupper – notater og plan for gruppernes arbejde	Direktionen og offentlige administratorer (Borgmester)
Januar 2014	Forberedende møde i sekretariatsgruppen for Demokratiexperimentariet	Offentlige administratorer
12. marts 2014	Omstillingsgrupper vedtages i byrådet	Byrådet
13. marts 2014	Første møde i omstillingsgruppen	Omstillingsgruppen Dele af mødet var fælles for de fire omstillingsgrupper Borgmesteren
8. april 2014	Andet møde i omstillingsgruppen	Omstillingsgruppen Forældrebestyrelser inviteret med i sidste del af mødet
13. maj 2014	Tredje møde i omstillingsgruppen	Omstillingsgruppen Plus alle forældrebestyrelser, over 100 deltagere i alt
3. juni 2014	Fjerde møde i omstillingsgruppen	Omstillingsgruppen
14. august 2014	Byrådets Budget-camp	Alle omstillingsgrupper Byrådet Direktionen
1. september	Borgermøde om budget	Byrådet Direktionen Fremmødte borgere

Opsummerende er 'Omstillingsgruppe Læring og Trivsel hos Børn og Unge' et initiativ, der er sat i gang som led i en større strategisk indsats med det formål at styrke det politiske lederskab i Holbæk Kommune. En projektgruppe bestående af interne konsulenter tilrettelægger og faciliterer omstillingsgruppen, hvor politikerne også deltager.

## 5.2 Hvordan udøver de offentlige administratorer ledelse i samskabelsesprocessen?

I dette afsnit analyserer jeg de offentlige administratorers ledelse af omstillingsgruppen – først i form af rammesættende ledelse, derefter i form af faciliterende ledelse.

### Rammesættende ledelsesgreb

Dette afsnit analyserer de offentlige administratorers ledelse med særligt fokus på de fire rammesættende ledelsesgreb, som jeg identificerede som centrale i kapitel 3, dvs.:

- Framing og italesættelse
- Fastlæggelse af mål og rammer
- Inklusion/eksklusion af deltagere
- Demokratisk forankring af processen

### 5.2.1 Hvordan italesætter og framer de offentlige administratorer initiativet?

Omstillingsgruppe indgår som nævnt i Holbæk Kommunes strategi 'Holbæk i Fællesskab'. En politisk aftale, som blev indgået i sommeren 2013 af Holbæk byråd som en platform for det nye byråd, der skulle træde til i januar 2014. I det følgende analyserer jeg først italesættelsen af 'Holbæk i Fællesskab', derefter undersøger jeg, hvilke fortællinger der er bærende i den måde, omstillingsgruppen frames på.

#### 'Holbæk i Fællesskab': En ny politikerrolle og en ny dialogmodel

'Holbæk i Fællesskab' er en bred politisk aftale, som indeholder en række temaer (Dokument 1). Her vil jeg særligt fokusere på den indsats i aftalen, der handler om at udvikle politikernes dialog med borgere og andre interessenter. Det er denne indsats, som omstillingsgruppen er en del af. Begrebet 'samskabelse' nævnes ikke i 'Holbæk i Fællesskab', men fortællingen trækker i høj grad på en NPG-forståelse af den kommunale styring. Det ses bl.a. ved, at flere respondenter kæder 'Holbæk i Fællesskab' sammen med begreber som Kommune 3.0 (Interview 4 og 5). Ligesom Holbæks borgmester, der har været en vigtig drivkraft i udviklingen af 'Holbæk i Fællesskab', omtaler den som et paradigmeskifte og en ny måde at drive kommune på (Interview 6 og observation 2).

'Holbæk i Fællesskab' italesættes på én gang som udtryk for kontinuitet og som et nybrud. Borgmesteren giver udtryk for, at initiativet er Holbæk Kommunes bud på en bredere samfundsmæssig tendens, og han fremhæver, at dette bud er rodfastet i Holbæks egen historie: *"Holbæk i Fællesskab er ikke en fiks idé, som vi har fået hen over påskeferien. Det er egentlig noget, vi selv har skabt ud fra den DNA, der er i vores organisation og den historik, der har været*

de senere år. Drømmescenariet er, at vi ad denne her vej forsøger at finde ud af, hvordan vi skal drive kommune fremadrettet” (Interview 6). Også i den politiske aftale italesættes ’Holbæk i Fællesskab’ som et initiativ, der bygger oven på den eksisterende tradition og historie i Holbæk Kommune, fx en lang tradition for lokaldemokrati (Dokument 1). Samtidig italesættes initiativet som et nybrud på to fronter, nemlig ift. at styrke den politiske ledelse af kommunen gennem en styrket politikerrolle og ift. at udvikle nye former for dialog mellem politikerne og borgerne.

### **En interaktiv politikerrolle**

Politikerne er i centrum i fortællingen om ’Holbæk i Fællesskab’, som sigter mod at styrke og forny politikernes rolle. Her italesættes den nye politikerrolle som interaktiv (Dokument 1), dvs. politikerne er ganske vist valgt til at træffe beslutninger på borgernes vegne, men samtidig skal de skabe løsninger sammen med andre: *”...gode løsninger kræver bidrag fra flere end os. Derfor vil vi have flere åbne, innovative processer, hvor borgere og andre aktører er med fra starten – sammen med byrådet – til at definere udfordringer og udvikle gode løsninger på dem”* (Dokument 1, side 3). I denne fortælling kædes en styrket politikerrolle altså sammen med en udbygget dialog med borgere og omverden. Ud fra en forståelse af, at: *”Et tættere politisk samarbejde med langt flere borgere skal gøre de politiske ambitioner fra byrådets vision til virkelighed”* (Dokument 1, side 2). Denne ambition afspejles i en ny organisering af det politiske arbejde, bl.a. en række projektudvalg med en åben arbejdsform, heriblandt det nye projektudvalg for Demokrati-eksperimentariet.

### **Opgør med det lokale fokus: Helheds-fortællingen**

Politikernes dialog med borgere og andre aktører er et kerneelement i fortællingen om ’Holbæk i Fællesskab’, og også her er der både tale om kontinuitet og nybrud. Nybruddet markeres ved, at der inden for rammerne af dette initiativ skal arbejdes med helt nye former for inddragelse. Kontinuiteten understreges ved samtidig at fremhæve, at de nye dialogformer bygger på en lang tradition for borgerinddragelse: *”Derfor vil vi fra byrådsperiodens start lave nye involverende processer med flere aktører om højt prioriterede politiske pejlemærker og udfordringer – hvor vi bygger på den tradition og de mange erfaringer, der er i Holbæk Kommune med borgerinddragelse, herunder dialogmodellen”* (Dokument 1 side 2). Det er værd at bemærke, at der her er tale om et opgør med en dialogmodel, som har eksisteret i Holbæk siden 2005/6, og som bygger på en løbende og struktureret dialog mellem politikerne og engagerede borgere i de enkelte lokalområder typisk via lokalfora (Agger, 2010). Nybruddet handler såvel om, hvilke borgere der skal inddrages, som om form og indhold på dialogen. Jeg vil benævne denne fortælling helheds-fortællingen. Den indeholder en ambition om, at dialogen med borgerne fremover skal tage udgangspunkt i helheden Holbæk Kommune fremfor i de enkelte lokalområder. Og at dialogen fremover skal omfatte nye grupper af borgere, som ikke har deltaget i særligt stort omfang hidtil. Dette italesættes således: *”...vi vil arbejde intenst på at få andre, nye grupper med i dialogen og samarbejdet, herunder nogle af de grupper, som sjældent deltager i traditionelle borgermøder i aften timerne...”* (Dokument 1, side 3). Både borgmesteren og den politiker, der er formand for omstillingsgruppen, understreger, at det handler om at gøre op med den lokalt baserede dialogform og fokusere på Holbæk Kommune samlet (Interview 6 og 7).

### **’Holbæk i Fællesskab’ og helheds-fortællingens betydning**

Helheds-fortællingen og opgøret med dialogmodellen fik betydning for omstillingsgruppens arbejde på to måder, nemlig dels for politikernes mulighed for at træde ind i den nye rolle, dels for den måde, lokale aktører og interessenter blev ramt på i processen. På trods af at 'Holbæk i Fællesskab' var vedtaget af et politisk flertal i byrådet, var der fortsat politisk uenighed om opgøret med den lokalt baserede dialogmodel, som ulmer neden under omstillingsgruppens arbejde. Man kan se initiativet som resultat af en slags 'kup' fra det tidligere byråds side i den forstand, at de afgående politikere i byrådet i sommeren 2013, nogle måneder før kommunalvalget, valgte at vedtage et grundlag for, hvordan det politiske arbejde skulle forme sig for det kommende byråd.

Det kom til at betyde, at en række af de nyvalgte politikere trådte ind i en strategi, 'Holbæk i Fællesskab', og en struktur for det politiske arbejde (bl.a. Demokratiexperimentarium), som de ikke selv havde været med til at beslutte. Konkret ift. omstillingsgrupperne betød det, at en del af politikerne var helt nye og ikke helt havde forstået idéen med grupperne (Interview 7 og 17, dokument 10, 17). Desuden har det den konsekvens, at der under omstillingsgruppernes arbejde ikke er enighed i byrådet om den nye retning for dialog. Derfor opstår der til stadighed politiske diskussioner og uenighed (Interview 6, 7 og 17). Borgmesteren beskriver uenigheden således: *"Det er ikke en partipolitisk uenighed, det er en politiker-uenighed funderet i de politiker-roller, som vi ser os selv ind i. I min begrebsverden kalder jeg det traditionalister over for dem, der vil en udvikling"* (Interview 6). Borgmesteren hører til dem, der vil udvikling og peger på, at den hidtidige dialog med lokalområderne har engageret en alt for snæver kreds af borgere og ikke har handlet om politiske spørgsmål, men har været centreret om rent forvaltningsmæssige spørgsmål som kantstene, busskure og fodboldmål (Interview 6).

Mere direkte fik helheds-fortællingen en betydning for omstillingsgruppens arbejde gennem en framing af, hvilke aktører, interesser og argumenter, der betragtes som legitime (se afsnit 5.2.3). Ifølge helheds-fortællingen skal dialogen mellem politikere og borgere vedrøre temaer eller udfordringer, der omfatter hele kommunen, og deltagerne skal være aktører med *"interesse i eller viden om udfordringen"* (Dokument 2, side 7). Denne fortælling er central som et diskursivt bagtæppe for omstillingsgruppen. I det følgende ser jeg nærmere på de offentlige administratorers framing af selve omstillingsgruppen.

### **Omstillingsgruppen: To fortællinger**

De fire omstillingsgrupper, som blev nedsat i marts 2014, blev rammesat som en del af fortællingen om 'Holbæk i Fællesskab'. Dermed blev de realiseringen af den nye form for dialog, som politikerne i Holbæk ønsker at have med borgerne. Desuden kom der i etableringen af omstillingsgrupperne nye fortællinger til, hvilket medførte, at fortællingen om omstillingsgrupperne allerede fra begyndelsen var dobbelttydig. På den ene side er der tale om en samskabelses-fortælling, hvor politikerne i samarbejde med borgere og andre interessenter finder helt nye, innovative veje til at udvikle velfærden. På den anden side er der tale om en fortælling, hvor administrationens dagsorden dominerer, hvor udfordringer og mulige løsninger ift. omstillingerne er kendte, og hvor fokus er på de økonomiske gevinster – man kunne kalde det knapheds-fortællingen.

### **Samskabelses-fortællingen**

I samskabelses-fortællingen italesættes omstillingsgrupperne som en samarbejdsdrevet innovationsproces (Dokument 2, side 2): *"Alle dele af innovationsprocessen kan styrkes gennem*



samarbejde. Derfor sætter byrådet gang i en række store omstillingsprojekter med deltagelse af både politikere, borgere, brugere, organisationer m.fl.". Ambitionen italesættes i tråd med 'Holbæk i Fællesskab' som led i en bevægelse i kommunens rolle, hvor kommunen skal gå fra at være leverandør af velfærds løsninger til en rolle som medspiller i løsningen af velfærdsopgaver (Dokument 4). Samtidig understreges det, at de aktører, der inviteres ind, skal være med til at "indkredse såvel udfordringer som løsninger" (Dokument 2, side 2). Aktørernes rolle er at fremme innovation og nytænkning gennem samarbejde: "Det er sjældent at offentlig innovation skabes af en enkelt aktør. Det er i mødet mellem de forskellige aktører, at innovation bliver skabt" (Dokument 2, side 2). Omstillingsgruppen italesættes altså her som en samarbejdsdreven innovationsproces, hvor aktørernes rolle er at fremme innovation og nytænkning gennem samarbejde.

Denne fortælling om omstillingsgrupperne afspejler 'Holbæk i Fællesskab's fokus på politikernes nye rolle, idet initiativet frames som 'politiske' omstillingsgrupper, hvor politikerne går i spidsen (Dokument 2, side 1). Omstillingsgruppernes opgave ligger tæt på hjertet af den politiske proces, nemlig at komme med forslag til prioritering af de økonomiske ressourcer. Holbæks borgmester er en central formidler af samskabelses-fortællingen og ønsket om at udvikle det politiske lederskab. Ifølge borgmesteren skal en proces, hvor de politiske prioriteringer er i fokus i budgettet, bidrage til at styrke politikernes mulighed for at arbejde politikskabende: "For fire år siden sad vi med et besparelseskatalog med 129 punkter...det er der jo egentlig ikke meget politik i...Ved at sige, at vi har faktisk en ambition om, at vi vil kunne drive kommune for mindre, men vi vil samtidig levere en bedre kvalitet. ... Det er der rigtig meget politik i – og det er den dagsorden, der skal arbejdes med i de her omstillingsgrupper" (Interview 6).

Ambitionen er at bruge den økonomiske udfordring som et springbræt til at udvikle den måde, kommunen løser sine kerneopgaver på (Dokument 4). I samskabelses-fortællingen nævnes de økonomiske udfordringer som en 'driver' for samskabelse, her fx af borgmesteren på omstillingsgruppernes første møde: "De økonomiske udfordringer er et udgangspunkt, men Holbæk i Fællesskab skal bringe noget mere og større med sig end bare bundlinje - det skal være med til at ændre den måde, vi er kommune på - så vi samler kræfterne om de vigtigste områder og får en fælles forståelse af udfordringer og kerneopgaver" (Observation 2). Omstillingsgrupperne indgår altså i en fortælling om, at Holbæk Kommune tager offensivt fat på de økonomiske udfordringer gennem en samskabende tilgang.

### **Knapheds-fortællingen**

Centrale formidlere af knapheds-fortællingen er de ledende, offentlige administratorer (Dokument 5), men den genfindes også i nogle politikeres italesættelse (Interview 7 og 6). I denne fortælling frames omstillingsgrupperne i lyset af den økonomiske udfordring. Besparelseskravet på de 21 mio. ses som en nødvendighed og udgør en løftestang ift. til at opnå 'bæredygtighed' i skoler og daginstitutioner. Borgmesteren udtrykker det sådan her: "...hvad nu hvis vi skulle lave det her projekt uden at skulle finde en krone? Ville folk være på tæerne på samme måde – ville vi få de samme forslag?...var de kommet, hvis vi ikke havde en opgave at løse rent økonomisk?" (Interview 6). I denne fortælling er den økonomiske opgave det primære.

I knapheds-fortællingen italesætter de offentlige administratorer udfordringer og mulige løsninger inden for omstillingsgruppens område i traditionelle, administrative termer og henviser til den

eksisterende børne- og unge-politik (Dokument 5), ligesom de fremlægger en række prognoser og tal bl.a. for den forventede udvikling i børnetallet (Dokument 5 og Observation 3). I knapheds-fortællingen er der således ikke tale om en åben dagsorden, hvor alle aktører har mulighed for at byde ind med deres bud på udfordringer og løsninger, men om faglige bud fra administrationen på, hvilke udfordringer der er tale om på børne- og unge-området, hvilke økonomiske effekter der er ønsket (de 21 mio. kr.), samt hvilke politiske valgmuligheder der kan være tale om.

I denne fortælling hedder det: *"vi kender udfordringerne"*, hvorefter en række udfordringer rides op, bl.a. i form af faldende børnetal, behov for et løft i uddannelsesniveaut samt et stort antal børn og unge i specialtilbud (Dokument 5, side 1). De mulige løsninger skitseres i form af en række 'politiske valgmuligheder', bl.a. en strukturændring på skole- og dagtilbudsområdet: *"Et centralt spørgsmål er, om der er råd til – og om det er fagligt muligt at opretholde den nuværende struktur, eller om ressourcerne er bedre anvendt ved at have færre steder (matrikler), hvor der drives skole og dagtilbud"* (Dokument 5, side 3). Ligeledes introduceres begrebet 'bæredygtighed' i faglig og økonomisk forstand ift. skoler og børnehuse.

Disse prædefinerede udfordringer og mulige løsninger stammer fra en proces, som gik forud for omstillingsgrupperne. Før idéen om omstillingsgrupperne kom på bordet, havde direktionen nemlig været igennem en klassisk besparelsesproces, hvor der var blevet udarbejdet besparelisesnotater inden for fire velfærdsområder. Ifølge projektlederen blev de fire notater, der blev lavet i denne proces, grundlaget for de fire omstillingsgrupper (Interview 4). Forud var altså gennemført en klassisk besparelisesproces, hvor embedsmændene blev bedt om at beregne de mulige økonomiske gevinster ved strukturomlægninger på daginstitutions- og skoleområdet. Denne analyse viste ifølge direktøren, at det er muligt at spare 21 mio. alene ved strukturomlægninger: *"...og når vi tegner vores streger – og det har vi jo selvfølgelig gjort for at kigge, om man overhovedet kan komme i nærheden af de 21 mio, når man kigger på skoler, dagtilbud, udsatte børn – så kan man faktisk på ren struktur – ved at tegne stregerne på ny – finde 21,5 mio. uden at sænke serviceniveauet"* (Interview 5). Det er resultaterne af denne analyse, som embedsmændene har 'i skuffen', og som afspejler sig i kommissoriets beskrivelse af 'politiske valgmuligheder' (Dokument 5, side 3).

I knapheds-fortællingen er forståelsen af omstillingsgruppens deltagere og deres rolle anderledes end i samskabelses-fortællingen. Deltagernes rolle er her ikke at bidrage med nytænkning, men derimod at fremlægge nogle pejlemærker og nogle principper. Disse kan så indgå i den politiske prioritering og være med til at kvalificere de politiske beslutninger (Dokument 5 og interview 5 og 7). Flere af cheferne understreger, at det er forvaltningens analyser og materiale, der ligger til grund for gruppernes arbejde og nedtoner forventningerne til nytænkning. De giver udtryk for, at det er 'naivt' at forvente, at der kan komme nytænkende løsninger fra omstillingsgruppen. Fx siger skolechefen: *"Indspillene ligger allerede i kommissoriet – at kigge på struktur og kvalificere læring mere, end vi gør i dag. Jeg har ikke set eller lyttet mig til, at der er kommet noget på dagsordenen, som er væsentlig anderledes. ...her inviterer vi en række forskellige personer ind for at prøve at få udvidet paletten, men det er måske også lidt udtryk for en naivitet i forhold til, hvad der kan bidrages med yderligere ift. til det, der ligger på nuværende tidspunkt"* (Interview 2). Særligt blandt politikerne er der desuden en forhåbning om, at arbejdet i omstillingsgruppen vil give aktørerne en større forståelse for udfordringerne på børne- og unge-området og en accept af, at det er nødvendigt at gøre noget (Interview 4, 6, 7, 18).

### **Knapheds-fortællingens historiske rødder**

Knapheds-fortællingen inden for børne- og unge-området skal forstås i en historisk kontekst, nemlig et tidligere forsøg på at ændre på skolestrukturen i Holbæk Kommune i år 2012/13. Der var ifølge en række interviewpersoner tale om en meget konfliktfyldt proces med voldsom modstand især fra forældre på de mindre skoler (Interview 1, 4, 5 og 13). Det var en beslutningsproces, som splittede byrådet og endte med, at et politisk flertal valgte at sammenlægge 21 skoler administrativt til 8 enheder og dermed høstede en besparelse på ledelse og administration, men ikke 'gik hele vejen' og nedlagde eller lukkede skoler. Ifølge formanden for omstillingsgruppen er skolelukninger et følsomt emne, som politikerne viger tilbage fra: *"...skolelukninger er følsomt for lokalmiljøer. Det er nok ikke tilfældigt, at politikerne i de fem gamle kommuner – og nu i den nye kommune – faktisk ikke har rørt ved det her før"* (Interview 7).

I lyset af denne forhistorie kan knapheds-fortællingen ses som en fortælling, der kan gøre det muligt at gå et skridt videre politisk. Som direktøren for Børn & Unge siger: *"Det var en økonomisk dagsorden – der var nødt til at blive gjort et eller andet ret akut... selvom vi har en skrivebordsplan for at sikre de 22 mio, er det jo langt fra sikkert, at politikerne vil være med"* (Interview 5). Min analyse peger dermed på, at de øverste offentlige administratorer i Holbæk Kommune ser omstillingsgruppen som en mulighed for at fremme og legitimere en politisk beslutning om at gå det sidste stykke vej og gennemføre egentlige skolelukninger (Interview 4 og 5).

Særligt direktøren for Børn & Unge ser omstillingsgruppen som en mulighed for at overbevise forældre, medarbejdere og ikke mindst politikerne i byrådet om, at strukturelle ændringer er den rigtige vej at gå for at spare penge på børne- og unge-området: *".. jeg vil være tilfreds med, at man når frem til at sige: det kan godt lade sig gøre at finde pengene på denne her måde – og man er nødt til at have færre enheder. Så det, byrådet beslutter er, at der skal være færre enheder – og der bliver leveret nogle overordnede principper fra gruppen"* (Interview 5). For direktøren er et vigtigt succeskriterie at udvikle en erkendelse blandt omstillingsgruppens deltagere af, *"at man ikke kan holde liv i de her 21 afdelinger og de 45 børnehuse med det fald, der er (i børnetallet) og de penge, der er"* (Interview 5). Set i lyset af de seneste års politiske debat om skolestrukturen i Holbæk Kommune kan man altså forstå knapheds-fortællingen som et udtryk for den øverste administrative ledelses dagsorden ift. ændringer i skolestrukturen.

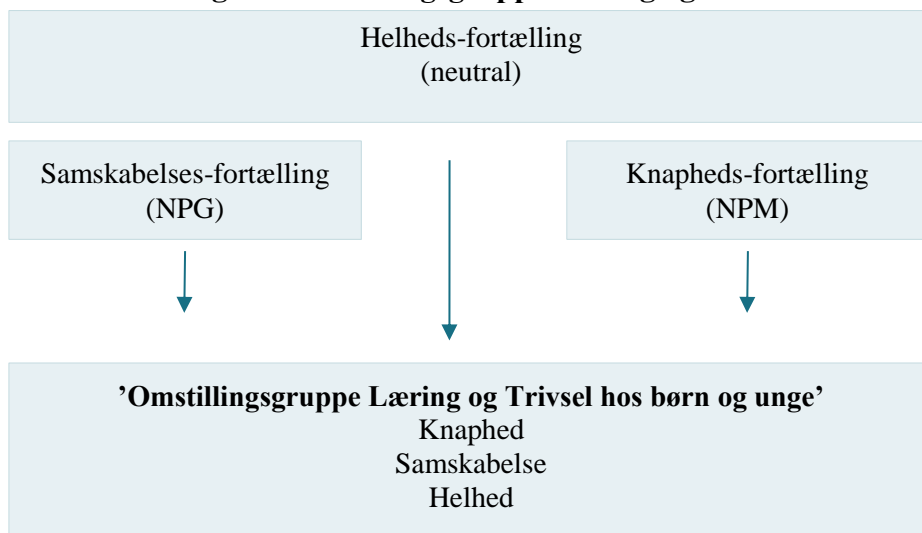
### **Opsamling: De to fortællinger - og en tredje**

Jeg har identificeret to forskellige fortællinger om omstillingsgrupperne, nemlig samskabelses-fortællingen og knapheds-fortællingen. Samskabelses-fortællingen lægger vægt på innovation og nye former for samarbejde mellem politikere, borgere og andre aktører. Dette ses som led i et større paradigmeskifte, hvor eksterne aktører inddrages tidligt og er med til at udpege udfordringer og nye løsninger. Den politiske dimension fremhæves, mens de økonomiske resultater nedtones i denne fortælling. Alt i alt en fortælling, der trækker på en NPG-forståelse af styring. I modsætning hertil har knapheds-fortællingen de økonomiske gevinster i fokus, hvorimod samarbejde og innovation er nedtonet til fordel for konsultation og legitimitet. Udfordringer og mulige løsninger er på forhånd fastlagt af de offentlige administratorer, og dialogen har primært til formål at samle input fra borgere og andre aktører samt at skabe forståelse for udfordringerne, mens byrådet har

rollen som den endelige beslutningstager. Derimod er det politiske aspekt samt idealet om et paradigmeskift i kommunens rolle nedtonet i denne fortælling, som trækker på en mere traditionel NPM-styringsforståelse. Denne dobbelte italesættelse er udtryk for, at omstillingsgruppen befinder sig i et spændingsfelt mellem en NPG- og en NPM-styringslogik.

En tredje fortælling, der spiller ind på framingen af omstillingsgruppen, er helheds-fortællingen fra 'Holbæk i Fællesskab'-strategien. I helheds-fortællingen italesættes omstillingsgruppens opgave ikke direkte. I den forstand kan den betragtes som en 'metafortælling' om, hvordan inddragelse af borgere og interessenter skal foregå i Holbæk Kommune. Den er udtryk for et opgør med den hidtidige dialogmodel og sigter mod at styrke sammenhængskraften i Holbæk Kommune ved at dreje fokus væk fra de lokale interesser. Som udgangspunkt har denne fortælling ikke rod i en bestemt styringslogik, men kan benyttes af aktørerne til at frame deltagere, temaer og interesser som legitime eller illegitime.

**Figur 5.3: Tre fortællinger i 'Omstillingsgruppe Læring og Trivsel hos børn og unge**



I det følgende ser jeg nærmere på, hvordan spændingen mellem to forskellige styringslogikker kommer til udtryk i de mål og rammer, de offentlige administratorer fastlagde for omstillingsgruppens arbejde.

### 5.2.2 Hvilke mål og rammer fastlægges – og af hvem?

Det var strategisk placerede offentlige administratorer, bl.a. fra enheden Strategi & Analyse i Holbæk Kommune, som - i dialog med direktionen - fastlagde opgave, mål og rammer for omstillingsgruppens arbejde. Kort fortalt var omstillingsgruppens opgave at *"forberede og belyse omstillinger, som muliggør 'mere for mindre', dvs. at kerneopgaverne løses bedre og billigere"* (Dokument 2, side 1). Den omstillingsgruppe, der er i fokus her, skulle udpege besparelser inden for børne- og unge-området, dvs. skoler og daginstitutioner samt specialtilbud for børn og unge. Der var tale om en relativt styret og minutiøst planlagte proces for gruppens arbejde, hvor de offentlige administratorer udøvede rammesættende ledelse gennem at fastlægge den 'politiske mulighedsstruktur' (Newman et al., 2004) for omstillingsgruppens arbejde både i

form af proces og indhold (dokument 2 og 5). I perioden fra december til marts, hvor omstillingsgrupperne blev forberedt af administrationen, foregik en glidning i den måde, initiativet blev italesat på. I det første notat fra december 2013 (Dokument 2) havde samskabelsesfortællingen en vigtig plads, mens knapheds-fortællingen er dominerende i notatet fra marts 2014 (Dokument 5). Dette ser jeg som udtryk for, at de offentlige administratorer over tid i stigende grad præger rammesætningen, bl.a. ud fra de økonomiske beregninger af besparelser, som de allerede har gennemført.

### **”...hvis vi kunne få det klappet af med et enkelt borgermøde eller to”**

Den måde, omstillingsgruppens arbejde er tilrettelagt på, betyder, at gruppens arbejde foregår i en proces præget af stramme, tidsmæssige rammer: Fire møder i perioden marts-juni, som skal munde ud i en bestemt leverance, er beskrevet som *”et beslutningsgrundlag med et eller flere mulige scenarier/modeller til byrådet, som byrådet kan bruge i budget 2015-18...”* (Dokument 2, side 5). Der ser ud til at have været uenighed blandt de offentlige administratorer i spørgsmålet om, hvor meget tid der var brug for i processen. Kommunaldirektøren ønskede en hurtig proces, mens både projektlederen og direktøren for området ifølge egne udsagn har været optaget af at få tid nok til dialogen mellem deltagerne i omstillingsgruppen (interview 4 og 5). Projektlederen siger: *”Vi har jo kæmpet lidt ift. processerne – tidsplaner, hvor hurtigt kan vi nå det, og hvor mange borgermøder var der brug for? Kommunaldirektøren var glad, hvis vi kunne få det klappet af nu med et enkelt borgermøde eller to...”* (Interview 4). I interviewene giver en række deltagere fra forskellige aktørgrupper, inklusive de offentlige administratorer, udtryk for, at de har oplevet gruppens arbejde som præget af tidspres som følge af den stramme tidsramme (Interview 2,4,5,7).

Tidsrammen for gruppens arbejde skal ses i forhold til omstillingsgruppernes opgave, som må betegnes som relativt kompleks, både fordi den handler om økonomi, og fordi den dækker mange forskellige ydelser. Omstillingsgruppen skal i sine anbefalinger forholde sig til et bredt felt, der dækker både daginstitutioner, skoler og specialundervisning. Den brede opgave er formuleret på baggrund af et ønske om at se området i sammenhæng, men samtidig er risikoen, at det kan være vanskeligt at overskue både for administrationen og for omstillingsgrupperne (Interview 4).

Projektlederen giver et eksempel på, hvordan man potentielt kunne flytte ressourcer fra specialområdet til dagtilbud og ræsonnerer: *”...det kan hurtigt blive lidt komplekst for en almindelig borger, at sådan kunne man tænke om at få tingene til at hænge sammen”* (Interview 4). Der er altså på én gang tale om en kompleks opgave og en tidspreset proces.

Omstillingsgruppens arbejdsproces er planlagt ud fra en traditionel, lineær logik, inkl. en stram tidsplan, som ikke i ret høj grad giver rum til de særlige behov, der gør sig gældende i samarbejdsprocesser, hvis man vil undgå ’collaborative inertia’ (Huxham, 2000). Forskningen viser, at deadlines kan benyttes til at øve indflydelse på samarbejdsprocesser, da de markerer et ’pres for at levere’ inden for en bestemt tidsramme (Barnes et al., 2008; Newman et al., 2004).

### **En dobbelt målsætning**

Omstillingsgrupperne er præget af en dobbelt målsætning, som afspejler de to fortællinger, jeg har udfoldet ovenfor. Nemlig dels en samskabelses-målsætning, som har fokus på at udvikle en ny type demokratisk proces (outcome), dels en budget-målsætning, som sigter mod et konkret resultat i form af en besparelse på 21 mio. kr. (output). Denne målsætning italesættes således: *”Det økonomiske mål er, at omstillingen senest i 2018 skal give en økonomisk gevinst på 21 mio. kr. om*

året" (Dokument 5). Samskabelsesmålsætningen italesættes således: "...at skabe rammen om et konstruktivt samspil om forberedelse af økonomisk prioritering mellem politikere, borgere, virksomheder og andre eksterne aktører...og styrke det politiske lederskab" (Dokument 2). Også overfor deltagerne i omstillingsgruppen italesættes samskabelses-formålet. For eksempel i borgmesterens velkomsttale til omstillingsgruppens første møde i marts 2014: "...Holbæk i Fællesskab' skal bringe noget mere og større med sig end bare bundlinje – det skal være med til at ændre den måde, vi er kommune på...det handler om at tænke kommunen på en ny måde, hvor vi løser opgaver for og med borgerne... Og om at bringe ressourcer i spil på en ny måde – det handler om at være borger på en ny måde, hvor flere bidrager og tager ansvar" (Observation 2). I forhold til omverdenen bliver samskabelses-formålet fremhævet.

Omstillingsgruppens budget-målsætning består af et krav om at finde besparelser på 21 mio. kr. Det præcise, økonomiske krav nedtones dog i policydokumenterne, hvor det spørgsmål, omstillingsgrupperne skal svare på, formuleres som følger: "*Hvordan kan vi for færre midler skabe endnu bedre trivsel og læring hos børn og unge?*" (Dokument 5, side 1). I den rammesættende ledelse har de offentlige administratorer dermed formuleret to målsætninger for omstillingsgrupperne, der forekommer modstridende. Dette skaber et krydspres, som skal håndteres i de konkrete ledelsesinterventioner. Spørgsmålet er så, hvordan krydspreset håndteres, og hvilken af de to målsætninger, der i praksis bliver styrende for de konkrete ledelsesgreb?

### **"Det er ligesom et benspænd, kan man sige"**

Adspurgt i interviewene om, hvilken af de to mål, de anser for det vigtigste, angiver hovedparten af de offentlige administratorer, at det budgetmæssige krav har førsteprioritet. Samtidig er de bevidste om, at besparelsen denne gang skal ske gennem en proces, som er mere åben og inddragende end de traditionelle budgetprocesser – ellers kunne Holbæk Kommune lige så godt fra starten have valgt den traditionelle vej (Interview 4 og 5). Outcome-målet er dog underordnet output-målet. Projektlederen siger: "*Vi bliver nødt til at sætte det ind som en ramme...vi har et krav om, at i midten af juni skal vi levere nogle scenarier, der har det mål, at de skal kunne reducere budgettet med 22 millioner. Det er ligesom et benspænd, kan man sige...*" (Interview 4). Hvis det ikke lykkes omstillingsgruppen at finde de nødvendige besparelser, vil det derfor være nødvendigt at benytte mere traditionelle tiltag for at finde pengene (Interview 4, 5, 6, 7). Direktøren understreger, at han er ansat til at holde budgettet og dermed levere de besparelser, der skal til. Adspurgt om hvad han ser som det værste, der kan ske i processen, siger han: "*...i virkeligheden at man siger: OK, det var ikke muligt at aktivere og få idéer, forslag eller ejerskab. Så nu laver vi klassikeren, laver et besparelseskatalog, og så er det det, vi gør. Og det **allerværste**, der kunne ske, var i virkeligheden, at man fortsatte uden at lukke noget, for så skal du finde flere penge til at holde dem (skoler og dagtilbud) i live om to år...*" (Interview 5). Den økonomiske ansvarlighed og dermed budget-målsætningen har altså en klar førsteprioritet set fra direktørens og de øvrige offentlige administratorers synsvinkel.

Samtidig afføder de to delvis modstridende målsætninger uklarhed og forvirring hos de offentlige administratorer, der har ansvar for den faciliterende ledelse af omstillingsgruppens arbejde. Deres opgave er at designe og tilrettelægge processen, så den på én gang værner om borgernes engagement og villighed til at deltage og leverer det ønskede resultat. Projektlederen udtrykker det således: "*Der er jo ikke en bestillingsseddel på, hvad vi skal levere ind. Og hele tiden undervejs har vi haft forskellige skabeloner og tanker omkring, hvad er det egentlig, vi skal levere ind...Og*

*hvor meget åbner vi op? Og hvordan får vi den gode dialog også med dem, der ikke siger det, vi gerne vil høre ... hvordan får vi det konstruktivt i spil?"* (Interview 4). Den dobbelte målsætning skabte altså et krydspres på de offentlige administratorer, der stod for den faciliterende ledelse. Dette ser jeg nærmere på i afsnit 5.2.7

### 5.2.3 Hvilke aktører inkluderes og ekskluderes gennem ledelse?

Omstillingsgruppen bestod af ca. 25 deltagere, som var håndplukket af Holbæk Kommune og personligt inviteret til at deltage i gruppen. I tråd med samskabelses-fortællingen blev udvælgelsen af deltagere til omstillingsgrupperne beskrevet ud fra en 'systemlogik', nemlig: *"Aktører, der er fælles om interesse i eller viden om udfordringen. Det kan både være primærbrugere, pårørende, leverandører, eksperter, frivillige, foreninger, lokale forandringsagenter, andre kommuner"* (Dokument 2, side 7). I praksis blev hovedparten af deltagerne i omstillingsgrupperne udvalgt ud fra en repræsentativ logik ved at inkludere formelt valgte repræsentanter for forældre (forældrebestyrelser), medarbejdere (MED-repræsentanter) samt håndplukkede institutionsledere og repræsentanter for relevante foreninger og organisationer, fx Holbæk Ungdomsbyråd. Ud fra et ønske om at få 'alternative deltagere' med for at øge kreativiteten i omstillingsgruppen, blev det uden held forsøgt at mobilisere repræsentanter for virksomheder og fritidstilbud, ligesom lederen af det lokale ungdomsteater blev inviteret.

Omstillingsgruppen levede dog kun delvis op til intentionen om at inddrage en bred gruppe af forskellige aktører. Forældre, medarbejdere, ledere og politikere var godt repræsenteret i omstillingsgruppen. Til gengæld var de unge relativt dårligt repræsenteret, idet de kun fik en enkelt plads i gruppen via Ungdomsbyrådet. Ligesom der kun i meget begrænset omfang blev inkluderet deltagere fra andre sektorer, fx erhvervslivet, forskningen eller andre kommuner. Få blev inviteret, og endnu færre ønskede at deltage. De offentlige administratorer var bevidste om de begrænsninger, dette kunne give. Chefen for dagtilbud siger: *"Vi bevæger os alt andet lige inden for et relativt begrænset, traditionelt felt ... den traditionelle, kommunale dagsorden – det kan måske give nogle begrænsninger i forhold til, hvor vidtgående temaer og idéer, der kan komme på banen"* (Interview 2). På det første møde i omstillingsgruppen gav nogle af deltagerne udtryk for et ønske om større diversitet i gruppen, men de fleste af deres idéer blev afvist af facilitatoren (Observation 2), og der blev ikke foretaget nogen ændringer i sammensætningen. Dog blev der nedsat en såkaldt 'task force' bestående af et par medarbejdere fra projektgruppen, der gjorde en opsøgende indsats for at indsamle yderligere input til processen fra en bredere kreds af interessenter, bl.a. Ung Holbæk og nogle grupper af forældre og medarbejdere, som selv henvendte sig. Task forcens arbejde har betydet, at en række konkrete idéer blev født ind i omstillingsgruppens arbejde (Interview 12).

#### Traditionelle nøgleaktører dominerer

Der var altså tale om en omstillingsgruppe domineret af de traditionelle interessenter på området, nemlig forældre, medarbejdere, ledere og politikere. Hovedparten af deltagerne var desuden udvalgt efter en repræsentativ logik, dvs. blandt forældrebestyrelsesrepræsentanter og tillidsfolk. I udvælgelse af deltagere har borgmesteren og de offentlige administratorer tydeligvis vurderet, at det var vigtigere at sikre intern og ekstern forankring og legitimering hos nøgleinteressenter end at fremme nytænkning og innovation. Her spiller forhistorien i form af konflikter med forældrene i nogle lokale områder vedr. skolestrukturen formodentlig en vigtig rolle. Forløbet i

omstillingsgruppen var tilrettelagt med omhu for at inkludere forældrene. På gruppens tredje møde blev samtlige medlemmer af forældrebestyrelser for alle skoler og dagtilbud inviteret med. Holbæks borgmester argumenterer for nødvendigheden af at have de etablerede interessenter med: *"Håbet fra vores side har været, at ved at invitere (medlemmer af skolebestyrelserne), at det er dem, der er engagerede. Det ville i hvert tilfælde være et problem, hvis vi inviterede nogle andre uden at invitere dem, for så ville de føle, at processen kørte uden om dem og så ville vi i hvert tilfælde ikke have nogen medvind fra deres side"* (Interview 6). Dermed kom en NPM-styringslogik til at dominere udvælgelsen af deltagere til omstillingsgruppen med fokus på at inkludere deltagere fra de eksisterende repræsentative institutioner (MED og skolebestyrelser), og samtidig ekskludere deltagere fra lokalområdet, som ud fra en 'system-logik' kunne anses for legitime deltagere.

Her spiller helheds-fortællingen om at komme væk fra det lokale fokus og i højere grad involvere på tværs af lokalområder ind. Denne fortælling framer lokale interesser og aktører som illegitime deltagere. Det har den konsekvens, at berørte interessenter fra lokalområderne, fx i form af virksomheder, civilsamfundsorganisationer eller lokalråd, ikke er repræsenteret i omstillingsgruppen. Skolechefen italesætter denne fortælling, hvor de lokale interesser frames, som illegitime. Hun sammenligner her omstillingsgruppen med tidligere inddragelsesprocesser vedr. skolestruktur: *"...dem, der får en større vægtning og indflydelse, det er MED-udvalgene og skolebestyrelserne. Dem, der får mindre, det er dem, der fx har et hus nede omkring Østre og synes, at deres hus falder i værdi...Vi flytter beslutningen tættere på dem, der har en stor aktie i det"* (Interview 1). Således benyttes helheds-fortællingen til at legitimere eksklusion af de lokale interessenter omkring de lokale skoler og dagtilbud.

Figur 5.4 på næste side udfolder de tre fortællinger ift. mål, legitime deltagere og aktørernes roller i initiativet 'Omstillingsgruppe Læring og Trivsel hos børn og unge'.



**Figur 5.4: De tre fortællinger: Udvalgelse af deltagere og aktørernes roller**

	Samskabelses- fortælling	Knapheds-fortælling	Helheds- fortælling
Styringslogik	New Public Governance	New Public Management	-
Fokus	Demokratiudvikling Politisk lederskab	Økonomisk knaphed Struktur	Se Holbæk Kommune som en helhed
Mål	Samarbejdsprocesser (outcome)	Besparelser: 21 mio kr. (output)	Understøtte sammenhængskraft på tværs af kommunen Undgå 'sogneråds- politik'
Udvælgelse af deltagere	Efter en 'systemlogik': Berørte og relevante Forskellighed og forstyrrelse	Efter en 'repræsentationslogik': Repræsentanter for centrale organiserede interesser	Interesser, der repræsenterer et 'helhedsblik' er legitime. Lokale interesser er ikke legitime
Borgerne og andre eksterne aktørers rolle	Samstyrende rolle: Nytænkning, innovation Formulere udfordringer og give bud på nye løsninger	Konsultativ rolle: Kvalificere, legitimere udfordringer og mulige løsninger er beskrevet af administrationen	-

Udvælgelsen af deltagere til omstillingsgruppen er præget af en hybridlogik, idet der er tale om 'håndplukkede' berørte og relevante deltagere (systemtænkning), som samtidig er udvalgt ud fra en repræsentationstænkning, hvilket alt i alt gør udvælgelsen mindre inkluderende (Fung, 2006). Omstillingsgruppen er domineret af de traditionelle berørte og relevante aktører, nemlig forældre, medarbejdere, ledere og politikere. To grupper af aktører, der kan betragtes som berørte, blev dog i praksis ekskluderet, nemlig dels de unge selv, dels interessenter fra lokalområderne, fx i form af virksomheder, civilsamfundsorganisationer eller lokalråd. Dette foregik med baggrund i helhedsfortællingen. Endelig blev der ikke i nævneværdig grad inkluderet deltagere fx fra erhvervslivet, forskning eller andre kommuner, som kunne have 'forstyrret' arbejdet i gruppen.

#### 5.2.4 Hvordan håndteres den demokratiske forankring af initiativet?

Politikerne var tiltænkt en central rolle som aktører i omstillingsgrupperne, som blev framet som 'politiske' (Dokument 2). Dette er forventeligt i en samskabelsesproces af typen co-governance. Politikernes centrale rolle afspejler sig i det institutionelle design, hvor de offentlige

administratorer søgte at sikre den demokratiske forankring af omstillingsgrupperne på to måder, dels ved at understrege omstillingsgruppens konsultative funktion, dels ved at tildele politikerne en rolle som bindeled mellem de to arenaer.

Omstillingsgruppernes funktion som et rådgivende forum ift. byrådets budgetproces beskrives således: *“Omstillingsgruppernes slutprodukt er et eller flere mulige scenarier/modeller til byrådet, som byrådet kan bruge i budget 2015-18, men ikke er forpligtet til at bruge”* (Dokument 2, side 1). Politikerne er tildelt rollen som bindeled mellem den samskabende arena (omstillingsgruppen) og den institutionelle beslutningsarena (byrådet). Formandsstolen i hver af de fire omstillingsgrupper var besat med formanden for det pågældende stående politiske udvalg. Således fungerede formanden for udvalget for Børn & Unge som formand for omstillingsgruppen. Desuden var alle medlemmer af det stående udvalg for Børn & Unge inviteret til at deltage i omstillingsgruppens arbejde sammen med et til to medlemmer af Demokratiekperimentariatet, der havde en særlig rolle med at opsamle læring fra omstillingsgrupperne. Intentionen var, at der skulle deltage fem til syv politikere i hver omstillingsgruppe, og at en stor del af byrådsmedlemmerne således deltog i de samskabende arenaer. Politikernes rolle og linket til den demokratiske beslutningsarena blev altså tænkt igennem og planlagt 'på papiret' af de offentlige administratorer (Dokument 2). Desuden var omstillingsgruppens arbejde tilrettelagt med henblik på at give politikerne en aktiv rolle på møderne, bl.a. fik de til opgave at samle op på dialogen (Observation 3).

### **”Det blev mere til kontrol: Hvad siger de andre nu?”**

Som beskrevet framede de offentlige administratorer omstillingsgrupperne som en vej til at styrke det politiske lederskab og give politikerne en ny, mere interaktiv rolle. Men der var ikke enighed blandt aktørerne om, hvordan dette konkret skulle foregå i omstillingsgruppens arbejde: Skulle politikerne indtage en rolle som politisk retningsgivende ved at markere deres holdninger og sætte retning? Eller skulle de optræde neutralt og faciliterende ved primært at lytte og spørge til de holdninger, idéer og forslag, der kom fra de øvrige deltagere? Borgmesteren mente, at politikernes nye rolle handlede om at lytte og spørge ind og være med til at facilitere, at der kom indspil og forslag fra de øvrige deltagere. Derfor ærgrede det ham, at ikke alle politikere påtog sig denne rolle i omstillingsgruppen: *”...der er nogen, der er blevet i den politikerrolle om, at vi jo som politikere pr. definition har en holdning til tingene... Det bliver en hæmsko for dialogen... så bliver det lige pludselig politikerne, der bliver styrende for, hvor vi havner henne med omstillingsgruppen – og det har aldrig været meningen”* (Interview 6).

Men politikerne var ikke enige om, hvilken rolle de skulle indtage, og i det store og hele blev de ikke understøttet af de offentlige administratorer ift. at indtage en ny og mere interaktiv rolle i omstillingsgruppen. De offentlige administratorer var ikke entydigt og aktivt optaget af at understøtte politikernes rolle som forbindelsesled mellem de to arenaer. De så det som deres opgave at 'klæde politikerne på' til at indgå i omstillingsgrupperne. Dette blev primært opfattet som et spørgsmål om at briefe politikerne om, hvordan mødets forløb var tiltænkt, og hvilke opgaver de skulle påtage sig på selve mødet (Interview 2). Derimod har der ikke været så meget fokus på det politiske indhold i gruppens arbejde og på, hvordan politikerne kunne agere politisk i denne rolle.

Flere af politikerne giver udtryk for, at de er uenige i borgmesterens rolleforståelse. De vil have mulighed for at agere politisk i omstillingsgruppen, og de føler sig ukomfortable i en rolle, hvor de

skal holde deres politiske holdninger tilbage (Interview 17, 18). En erfaren politiker, som var med i to omstillingsgrupper, siger: *"...jeg sad der mest for at høre, hvad de andre politikere sagde. Sådan havde jeg ikke tænkt, at min rolle skulle være, jeg vil hellere tale politisk om, hvad vi mener. Det blev mere til kontrol: Hvad siger de andre nu?"* (Interview 18). Politikernes rolle-usikkerhed blev forstærket af, at en ret stor del af dem var nyvalgte og derfor grundlæggende usikre på, hvordan de skulle forvalte deres rolle i almindelighed og i omstillingsgrupperne i særdeleshed. Konkret kom dette til udtryk gennem et relativt stort frafald blandt politikerne, idet mindre end halvdelen af de inviterede politikere rent faktisk deltog i omstillingsgruppens møder (Observation 2, 3, 4). Desuden skete det nogle gange undervejs i møderne, at politikerne i omstillingsgrupperne gav udtryk for deres holdninger på en måde, som nogle af de øvrige deltagere (særligt blandt forældrene) oplevede som konfronterende og 'ikke-lyttende' (Observation 4, Interview 8, 10). Et eksempel: En politiker, som fik til opgave at samle op på en gruppediskussion, konfronterede de øvrige deltagere med udsagnet: *"Er det virkelig det, I siger, at der ikke skal lukkes nogen afdelinger (AT:skoler)?"* og ved at antyde, at forældrenes modstand skyldtes deres bekymring omkring huspriserne (Observation 4). Dette kan forstås som udtryk for, at politikerne faldt tilbage i deres 'sedimenterede roller' som resultat af rolle-usikkerheden. En tendens, der også er identificeret i andre studier (Agger & Sørensen, 2014).

Det forhold, at politikerne ikke i særlig høj grad indtog nye roller, var med til at mindske den grad af indflydelse, forældre og andre aktører havde mulighed for at øve på de endelige beslutninger. Dette understøttes af interview med to deltagende politikere (Interview 17 og 18). De vurderer, at omstillingsgruppernes indflydelse på budgettets endelige udformning var minimal. Den mest kritiske politiker siger: *"Jeg kunne ikke se det store fingeraftryk fra omstillingsgrupperne, selvom de blev nævnt nogle gange. Men en løgn bliver ikke en sandhed af at blive nævnt nogle gange...da døren var lukket og bussen (med omstillingsgruppernes medlemmer) var kørt fra Sørup Herregaard (hvor budget-campen blev holdt, AT), så gik der almindelig partikamp i budgettet"* (Interview 17). Der var dermed ikke tale om, at omstillingsgruppernes arbejde i sidste ende fik afgørende indflydelse på de politiske beslutninger.

### **"Hvilket mandat sad jeg der på?"**

Set fra et institutionelt synspunkt kan man se omstillingsgruppen og politikernes rolle i den som udtryk for de-politisering af et ellers højspændt politisk emne, nemlig skolelukninger. Denne de-politisering var resultatet af især to ledelsesgreb fra de offentlige administratorers side. De-politiseringen foregik dels ved, at ændringer i skolestrukturen blev fremstillet som en 'nødvendighed' i knapheds-fortællingen. Dels ved at politikerne i omstillingsgruppen blev sat i en rolle, hvor de ikke fik mulighed for at agere politisk. Selvom omstillingsgruppen i samskabelses-fortællingen blev italesat som 'politisk' med det formål at styrke politikernes rolle, fik politikerne i praksis en marginal rolle i grupperne. Det påpeges af et medlem af projektgruppen, som var forholdsvis ny i kommunen og undrede sig over den rolle, politikerne endte med at få i omstillingsgruppen: *"...politikere har ikke været så meget inde i processen - vi (i projektgruppen) sidder med den viden, de egentlig skulle have. Jeg trænger til at lave noget politiker-inddragelse... De er skrevet lidt ud af historien. Det virker ikke, som om det er deres projekt, selvom de står der...På en eller anden måde er de bare skrevet ud af deres eget arbejde"* (Interview 12). Jeg ser dette som en tilkendegivelse af, at det institutionelle design og de offentlige administratorers ledelse i praksis kom til at udgrænse politikerne fra processen.

Også politikerne selv oplever, at det er en vanskelig rolle, de får i omstillingsgruppen. Flere giver udtryk for, at de føler sig reduceret til statister i omstillingsgruppens arbejde. Denne nyvalgte politiker ville gerne have haft mulighed for en fælles drøftelse politikerne imellem, før omstillingsgruppen gik i gang. Hun oplever, at administrationen har forsøgt at begrænse politikerne: *"...det bliver for meget et cirkus, hvor der står nogle bagved i manegen. I stedet skal man slippe politikerne fri. Administrationen og borgmesteren vil have hånd i hanke med, hvilke beslutninger, der bliver truffet – så kan man ikke lave borgerinddragelse og åbne processer"* (Interview 17). En erfaren politiker, der deltog i omstillingsgruppen, giver udtryk for, at han føler sig 'kørt over' af administratorernes tal og udspil, som han ikke har haft mulighed for at drøfte politisk forud for møderne i omstillingsgruppen.

Derved bliver det administrationens dagsorden, der kommer til at dominere, mener han. Samtidig stiller han spørgsmålstejn ved administrationens politiske mandat til at fremlægge konkrete løsningsforslag om fx skolelukninger og samling af 7.-10. klasse på campus: *"...Det bliver ud fra deres tal og analyser, at debatten tager en drejning. Jeg savner det politiske! Det bliver en administrativ proces, hvor det, de lægger frem, er det, vi diskuterer ud fra... Vi bliver (som politikere) rodet ind i nogle analyser og tal, som vi ikke har ordentlig tid til at kigge på"* (Interview 18). Han savner et politisk grundlag at arbejde ud fra i omstillingsgrupperne, dvs. mere tid til politisk diskussion både forud for og imellem møderne, så mandatet også kunne blive mere klart: *"...hvilket mandat sad jeg der på? Som radikal – eller udvalgsformand – eller...hvis folk sagde, at de ville lukke ti skoler, hvilket mandat havde jeg så i forhold til det?"* (Interview 18). Politikerne selv giver altså klart udtryk for, at de føler sig udgrænsede og bliver forvirrede over deres rolle.

I praksis fik politikerne altså en både uklar og marginal rolle i omstillingsgrupperne. Deres nye rolle blev ikke understøttet ledelsesmæssigt af de offentlige administratorer. Dels var de usikre på, hvordan de skulle udfylde deres nye, interaktive rolle i omstillingsgrupperne. Dels oplevede de, at de blev reduceret til statister i en proces, hvor det politiske indhold var fortrængt til fordel for administrationens framing af løsningsforslag som økonomiske 'nødvendigheder'. Omstillingsgruppen kan dermed ses som en svækkelse snarere end styrkelse af det politiske lederskab, ligesom jeg vurderer, at den demokratiske forankring af omstillingsgrupperne og det politiske ejerskab til omstillingsgruppens arbejde var forholdsvis svagt (Interview 4, 6, 17, 18).

### **5.2.5 Delkonklusion: Hvilken betydning har den rammesættende ledelse for samskabelsen?**

Den rammesættende ledelse, som blev udøvet af de offentlige administratorer i denne case, fik stor betydning for graden af samskabelse. Den rammesættende ledelse har dels betydning ift., hvilke aktører der inkluderes og ekskluderes af samarbejdet, dels i forhold til den grad af involvering og indflydelse, som bliver borgerne/civilsamfundet til del. Som vist i analysen rummer italesættelsen af omstillingsgruppen to modstridende fortællinger: En samskabelses-fortælling med rod i en NPG-forståelse af styring, hvor borgere og andre interessenter ses som co-designere af nye løsninger, og en knapheds-fortælling med rod i NPM-paradigmet, hvor borgere og civilsamfund indtager en konsultativ rolle. De to fortællinger indeholder grundlæggende forskellige syn på, hvilke deltagere der er legitime, og hvad deres rolle er. Ligesom de indeholder to forskellige målsætninger, henholdsvis en samskabelses-målsætning (outcome) og en budget-målsætning

(output). I analysen har jeg peget på, at samskabelses-målsætningen blev underordnet budget-målsætningen, som de offentlige administratorer gav førsteprioritet.

Jeg har i analysen vist, at de offentlige administratorer udøver en rammesættende ledelse gennem at fastlægge den 'politiske mulighedsstruktur' (Newman et al., 2004) for omstillingsgruppens arbejde. Særlig betydning fik framingen af omstillingsgruppens målsætning og opgave som at finde besparelser på 21 mio. kr. inden for børne- og unge-området. De offentlige administratorers framing af omstillingsgruppen i knaphedstermer med fokus på budget-målsætningen fik som konsekvens, at de analyser og beregninger, som administrationen havde foretaget på forhånd, i høj grad blev styrende for, hvilke udfordringer og mulige løsninger, der blev drøftet i omstillingsgruppen. Borgere og civilsamfundsaktører havde derfor i praksis kun begrænset mulighed for at være med til identificere udfordringer og mulige løsninger. Selvom Holbæk Kommune lagde vægt på, at forældre og andre aktører skulle inviteres tidligt ind i processen, og at intet var lagt fast på forhånd, var indflydelsesrummet til deltagerne i praksis ret lille. De offentlige administratorer agerede først og fremmest ud fra et pres for at levere besparelser, ligesom der var tale om en kompleks opgave og en presset tidsramme. Dermed fik forældre og andre aktører en ret begrænset plads i den tidlige, idégenerende fase af processen og kom derved ikke til at fungere som co-designere af mulige nye løsninger. Ikke engang rollen som co-implementor fik de, selvom det ellers er den rolle, borgere og civilsamfund ofte ender med at få tildelt i samskabelse, der foregår ud fra en effektivitets-forståelse.

'Omstillingsgruppe Læring og Trivsel hos børn og unge' er tænkt som et samskabelsesinitiativ af den type, Pestoff (2012b) kalder co-governance, hvor borgere og andre aktører medvirker til at udvikle politik og prioriteringer. Her foregår samskabelsen på det politiske niveau og omhandler politiske beslutninger. Derfor er det afgørende for borgernes og andre civilsamfundsaktørers mulighed for indflydelse, at der sker en forankring af samskabelsen i de traditionelle, politiske beslutningsarenaer. Men selvom politikerne 'på papiret' var udset til at sammenkoble de to arenaer ved at deltage i begge, blev der i praksis tale om en ret svag grad af forankring, bl.a. fordi politikerne ikke blev understøttet af de offentlige administratorer i at indtage en ny rolle. Jeg vurderer, at dette var med til at mindske den grad af indflydelse, forældre og andre aktører havde mulighed for at øve på de endelige beslutninger, fordi omstillingsgruppens arbejde blev afkoblet fra den politiske beslutningsproces. Der var dermed ikke tale om, at omstillingsgruppernes arbejde i sidste ende fik afgørende indflydelse på de politiske beslutninger.

Målt ud fra de parametre, som benyttes her til at måle graden af samskabelse, nemlig grad af involvering og grad af synergi, er der i denne case tale om en ret lav grad af samskabelse. Hvad angår grad af synergi, er der tale om en konsultativ og 'anerkendende' form for samskabelse, hvor deltagerne i samskabelsesprocessen får mulighed for at give udtryk for deres behov og præferencer, men hvor der ikke sker ændringer i magtforhold eller relationer mellem aktørerne. På den baggrund kan man stille spørgsmålstegn ved, om omstillingsgruppen i praksis løftede sig ud over en traditionel konsultativ proces. I givet fald kan den ikke betegnes som samskabelse, men blot som traditionel borgerinddragelse.

## Faciliterende ledelsesgreb

I det følgende undersøger jeg, hvordan de offentlige administratorer understøtter samarbejdsprocessen ved hjælp af faciliterende ledelsesgreb. Her er fokus på de tre centrale ledelsesgreb, som jeg udviklede i afsnit 3.4. Som vist ovenfor var den rammesættende ledelse af omstillingsgruppen præget af en dobbelthed både i framingen og i det institutionelle design, som trak på elementer fra både en NPG- og en NPM-styringsforståelse og i mange tilfælde var modstridende. Dermed blev den faciliterende ledelse placeret i et styringsmæssigt krydspres mellem to forskellige logikker. Projektlederen og projektgruppen spillede i denne case en central rolle ift. at koble den rammesættende og den faciliterende ledelse. Det kom til at foregå i et spændingsfelt mellem to modstridende logikker, som også smittede af på faciliteringen.

### 5.2.6 Hvordan understøttes tillid og relationer mellem deltagerne?

Det var projektgruppen, som stod for at tilrettelægge og facilitere omstillingsgruppens møder. De fleste af projektgruppens medlemmer er erfarne proceskonsulenter, og de arbejdede professionelt og ambitiøst med mødernes design og forløb. Ligeledes gjorde projektgruppen meget ud af at opsamle læring undervejs i processen (Dokument 10, 14, 17). De offentlige administratorer i projektgruppen var bevidste om at tilrettelægge dialogen i omstillingsgruppen, så den gav mulighed for at opbygge tillid og relationer mellem deltagerne og give plads til deltagerne forskellige perspektiver. Det skete bl.a. ved at dele deltagerne op i mindre grupper på tværs af tilhørsforhold og ved at lade trænede facilitatorer guide gruppens dialog. På omstillingsgruppens første møde satte facilitatoren således en metadiskussion i gang blandt deltagerne om det forestående samarbejde: Hvordan kan vi give plads til hinanden og til ambivalens og forskelle i gruppen? Dette blev koblet med en proces, hvor alle gruppemedlemmer blev bedt om at beskrive, hvad de særligt kunne bidrage med til gruppen (Observation 2). Dette resulterede i en energifyldt dialog, hvor deltagerne forskellige perspektiver blev foldet ud, og der bredte sig en stemning i gruppen af 'en fælles begyndelse' (Observation 2).

#### **”Jeg gik hjem med en følelse af, at jeg var blevet lyttet til”**

På alle møder i omstillingsgruppen var der desuden indlagt en session, hvor deltagerne fik mulighed for at arbejde sammen i mindre grupper på tværs. Et eksempel er omstillingsgruppens tredje møde, som af flere deltagere nævnes som særligt vellykket (interview 8, 12, 13, 15, 16). Over 100 deltagere (omstillingsgruppen plus medlemmer fra alle forældrebestyrelser i skoler og dagtilbud i Holbæk Kommune) var samlet på en af de lokale skoler for at diskutere mulige løsninger på tre udfordringer på dagtilbuds- og skoleområdet. Undervejs i mødet blev deltagerne bl.a. opdelt i mindre grupper, hvor de fik til opgave at gennemføre en SWOT-analyse af den pågældende løsning. Denne form for dialog i mindre grupper medførte større gensidig forståelse og tillid deltagerne imellem (Observation 4, interview 16). En deltager siger: *”Det var sådan en aften, hvor man følte, at det rykkede meget. Det kom mere på plads. Jeg gik hjem med en følelse af, at jeg havde fået snakket og var blevet lyttet til...”* (Interview 16). Flere deltagere giver udtryk for, at gruppedialogen gav plads til, at alle fik mulighed for at udtrykke deres synspunkter, hvorved der blev opbygget tillid og gensidig forståelse (Interview 14 og 15).

En anden tillidsrelation, der også blev arbejdet med i den faciliterende ledelse, var relationen mellem medarbejdere og ledere i omstillingsgrupperne. Dagtilbudschefen fortæller, at det har været ret vanskeligt at få medarbejdere til at sige ja til at deltage i omstillingsgruppen. Han

forklarer deres tilbageholdenhed med, at Holbæk Kommune har været gennem store kulturændringer de sidste år – fra en kultur, hvor medarbejderne kunne gå direkte til borgmesteren til en kultur, hvor man holder sig til de hierarkiske linjer. Senest har borgmesteren udtrykt et særligt ønske om, at medarbejderne deltager aktivt og kommer frem med deres holdninger og erfaringer. Det var i høj grad borgmester Søren Kjærsgaard, der stod i spidsen for at understøtte denne tillid. På omstillingsgruppens første møde understregede han, at også de ansatte i Holbæk Kommune er meget velkomne til at bidrage: *"Dialogen er sat fri i Holbæk i Fællesskab. Hvis det skal give mening, skal I komme med, hvad I har"* (Observation 2). De ansattes rolle i omstillingsgrupperne blev desuden observeret og analyseret af projektgruppen, som var opmærksom på en vis utryghed blandt de ansatte ift. deres ledere og i relationen til politikerne (Dokument 10). Der blev altså benyttet en række faciliterende ledelsesgreb for at understøtte kendskab, tillid og relationer mellem deltagerne i omstillingsgruppen.

### **"Jeg har nok lidt for meget baggage til at turde stole på dem"**

På trods af disse faciliterende greb, der skulle øge tilliden deltagerne imellem, var omstillingsgruppens samarbejde i nogen grad præget af mistillid, særligt i relationen mellem forældrene, de offentlige administratorer og politikere. En mistillid, der har rødder tilbage til den forrige skolestruktur-debat, som var præget af konflikter og mistillid mellem parterne. En forælder udtrykker det sådan her: *"Jeg håbede – og det er ikke helt det samme som forventninger... Sidst (da der var skolestruktur-debat) blev vi overhovedet ikke lyttet på. Jeg har nok lidt for meget baggage til at turde stole på dem..."* (Interview 10). De to parter opfattelse af hinanden er stadig farvet af denne mistillid. Flere af forældrerepræsentanterne henviser til tidligere erfaringer med kommunen. De forventede, at kommunen ville have en bestemt agenda (Interview 8 og 10) og troede ikke på, at de ville blive lyttet til denne gang: *"...Jeg er bekymret for, at nu kan de jo komme og sige - vi har haft dialog med skolebestyrelserne - så bliver vi gidsler i deres beslutninger. Jeg har været med i skolebestyrelsen i temmelig mange år - og det er fint nok, at vi bliver hørt. Men jeg oplever også, at høringssvarene nogle gange forsvinder ud i intetheden. Derfor kan jeg godt frygte, at nu har de udfyldt den forpligtelse (til at høre) så nu tager de alligevel de beslutninger, de vil"* (Interview 9). Der er tale om en erfaringsbaseret mistillid fra forældrenes side.

Forældrenes mistillid blev yderligere næret af nogle situationer undervejs i møderne, hvor politikere og kommunale chefer faldt ud af den rolle, de ellers var tildelt som facilitatorer i processen. Grundidéen var at etablere rammerne for en ligeværdig dialog mellem offentlige administratorer, politikere og borgere og andre civilsamfundsaktører (Dokument 2, interview 1, 2). Derfor var de kommunale chefer blevet tildelt en relativt tilbagetrukket rolle dels som faciliterende, dels som leverandør af faktaviden i diskussionerne (Interview 1, 2 og 5). Det skete dog flere gange i gruppediskussioner, at de kommunale ledere (fx skolechefen og direktøren) optrådte som en deltager med et bestemt synspunkt, hvilket var med til at underminere forældrenes tillid (observation 3 og 4). Fx oplevede en forælder i omstillingsgruppen, at hendes synspunkter blev 'tromlet' af to af kommunens ledere i en gruppedialog: *"Jeg fik at vide, at jeg godt kunne lade være med at være så negativ og tale med følelserne. Men det kan ikke undgås, når man inviterer forældre ind... Hvis de ikke vil have, hvad vi siger, så kalder jeg det påtvungen dialog"* (Interview 10). En anden forælder fremhæver den nævnte episode, hvor en politiker samlede op på en gruppediskussion. Det var hans oplevelse, at den pågældende politiker slet ikke forholdt sig til det, der var blevet sagt i dialogen, og det fik ham til at frygte, at der var tale om en proforma-proces:

*”...jeg sad og tænkte, har vi overhovedet talt om det samme? Uden at man kan komme til at sige noget til det. Det var interessant, for indtil da havde jeg faktisk syntes, at det var meget godt...”*  
(Interview 8). Det lykkedes ikke de faciliterende ledere at håndtere denne mistillid mellem aktørerne.

### **”Jeg har svært ved at se, hvordan der blev sorteret i det”**

Det var kendetegnende for den faciliterende ledelse, at den kun i begrænset omfang forsøgte at håndtere mulige interessenmodsætninger og konflikter mellem aktørerne. Omstillingsgruppens møder var designet, så der ikke i særlig høj grad blev faciliteret en afvejning eller mediering af konfliktende interesser. Den faciliterende ledelse bestod primært i at folde deltagerne forskellige synspunkter ud (Observation 2, 3, 4). Et eksempel er SWOT-analysen på omstillingsgruppens tredje møde, hvor deltagerne blev bedt om i fællesskab at opregne styrker og svagheder, trusler og muligheder i forhold til tre temaer. Dialogen i grupperne blev ikke systematisk opsummeret eller integreret. Dette efterlod nogle af deltagerne med en tvivl om, hvad og hvor meget der blev taget med videre. En medarbejder udtrykker det på følgende måde: *”...vi fik rigtig mange synsvinkler på, hvordan man som forældre, politikere, fagfolk kunne se på det – alle ligeværdige og med hver deres perspektiv... Da aftenen var overstået kunne jeg ikke se, hvordan de samtaler var udmøntet til at blive brugt videre i processen. Jeg har svært ved at se, hvordan der blev sorteret i det”*  
(Interview 14). Den faciliterende ledelse rettede sig ikke i særlig høj grad mod at mediere mellem uenigheder eller føre deltagerne frem til en fælles grund. Det betød, at der blev efterladt mange ’åbne ender’, som det i praksis var de offentlige administratorer, der fortolkede og bragte med videre i processen.

De faciliterende ledere benyttede en lang række ledelsesgreb, der skulle understøtte opbygningen af gensidig forståelse, tillid og relationer deltagerne imellem. Alligevel bestod der en vis grad af mistillid fra forældrenes side til administratorer og politikere i Holbæk Kommune. En mistillid som udsprang af en forhistorie med debat om skolenedlæggelser, hvor forældrene ikke havde følt sig hørt. Og som blev næret af en række situationer, hvor offentlige ledere og politikere faldt tilbage i de sedimenterede roller som fortalere for bestemte løsninger. Desuden havde de offentlige administratorers faciliterende ledelse ikke fokus på at håndtere konflikter og interessenmodsætninger mellem deltagerne.

## **5.2.7 Hvordan understøttes synergi og fælles læring?**

Den ledelsesmæssige understøtning af synergi og fælles læring behandles samlet, da jeg i denne case ser en sammenhæng mellem de to typer af ledelsesgreb. Det er kendetegnende for den faciliterende ledelse af denne case, at der ikke i ret høj grad er fokus på at understøtte synergi for eksempel ved at italesætte deltagerne indbyrdes afhængighed og ressourcer. Dette hænger i høj grad sammen med den måde, de offentlige administratorer framede omstillingsgruppens opgave på. De modsætninger, der kendetegnede den rammesættende ledelse, gik igen i den faciliterende ledelse af omstillingsgruppens dialogproces. På den ene side inviterede den faciliterende ledelse deltagerne til at byde ind med en række forskellige perspektiver og forståelser og forsøgte derved at understøtte en fælles læreproces deltagerne imellem. På den anden side blev disse indspil fra deltagere ikke i nævneværdig grad anvendt af de offentlige administratorer til at re-frame udfordringerne og dermed til fælles læring. De offentlige administratorer indtog rollen som dominerende vidensformidlere ved løbende at formidle information om fx befolkningsudvikling,



fremtidige udgifter og effektmål, som støttede kommunens knapheds-fortælling (observation 3). Dermed fastholdt de en framing, hvor de økonomiske ressourcer var i centrum. Dette kom til at påvirke understøttelsen af synergi og fælles læring i omstillingsgruppen negativt.

### **”Folk har ikke forudsætninger for at bidrage til det”**

Fra begyndelsen var omstillingsgruppens arbejde karakteriseret ved, at det var de offentlige administratorer, som gennem faciliteringen framede omstillingsgruppens udfordring og opgave. Dette begrænsede gruppens mulighed for at nytænke. En skoleleder udtrykte det således: *”...vi har ikke formået at komme med noget nyt. Vi cementerer sådan set det, der ligger lige for – at lukke skoleafdelinger. Det har vi kunnet se hele tiden. Det er ikke nyt – det er vanskeligt at få tænkt ud af boksen”* (Interview 13). Min analyse viser, at den kommunale framing blev stadig mere dominerende hen over gruppens mødeforløb. Et vigtigt skifte skete mellem det andet og tredje møde i omstillingsgruppen. På de to første møder lagde de offentlige administratorer vægt på at frame udfordringerne, men ved det tredje møde spillede de også ud med at italesætte de mulige løsninger i form af tre temaer: ’Større sammenhæng i børns læring mellem dagtilbud og skole’, ’bæredygtige skoler og børnehuse – økonomisk og fagligt set’ og ’større udskolingsafdelinger’ (Dokument 11).

Flere af de offentlige administratorer beskriver omstillingsgruppens andet møde som et vendepunkt, hvorefter den kommunale topledelse besluttede at tage føringen i processen (Interview 2, 4, 12), blandt andet som følge af et voksende pres fra direktionen ift. at producere idéer til besparelser. De troede ikke længere på, at omstillingsgruppen ville være i stand til at komme op med innovative idéer, som kunne lede til de ønskede besparelser. Direktøren ræsonnerer: *”Vi inviterer en masse folk ind – lægmænd vel at mærke – så sætter vi dem sammen med nogle politikere, og så forventer vi i det samspil, at der bliver produceret en masse idéer, som vi ikke selv har tænkt på. Det spor tror jeg måske ikke længere på...folk har ikke forudsætninger for at bidrage til det”* (Interview 5). Ud fra dette ræsonnement blev de tre løsningsforslag spillet ud på det tredje møde som afsæt for dialogen. De blev framet som ’baseret på omstillingsgruppens hidtidige arbejde’ (Dokument 11), selvom de i realiteten udsprang af de analyser, som forvaltningen havde lavet, før omstillingsgruppen blev nedsat (Interview 4, 5). Fra det tidspunkt valgte de offentlige administratorer desuden at tage en mere aktiv rolle i omstillingsgruppen. Ifølge projektlederen skete dette bl.a. for at imødekomme de politikere, som ønskede faglig/saglig understøttelse af diskussionerne i omstillingsgruppen (Interview 4).

Direktøren for Børn & Unge beskrev denne beslutning som et udtryk for, at administrationen tager ansvar for at finde løsninger ved at bringe den viden og de data, den sidder inde med, i spil: *”...vi tænker, at nu skal vi mere på banen i forhold til at konkretisere datagrundlaget. Nu er vi nødt til at få sagt: Det er ikke spørgsmålet, om vi skal lukke (skoler). Det er spørgsmålet om, hvor mange. ... Vi må bruge vores datagrundlag: Nu er der 50 børn på den her skole...enhver kan jo se, at den vil dø stille og roligt... Og hvem andre end os kan vise det billede - ingen andre!”* (Interview 5). Ud fra et institutionelt perspektiv kan man forstå de offentlige administratorers ageren som resultat af et institutionelt pres for at ’levere’. Projektlederen beskriver her de overvejelser i projektgruppen, som førte frem til at introducere de tre løsningsforslag for omstillingsgruppen: *”Når vi begynder at snævre ind, så fokuserer vi jo på noget af det, vi allerede godt ved og har undersøgt. Det er trygt. Det giver en eller anden ro. Noget, vi kan gå videre med. Noget, direktøren kan gå i direktionen med, noget, direktionen kan betrygge politikerne og udvalgsformanden med, at ja, det er rent*

*faktisk muligt at nå de 22 millioner"* (Interview 4). Dette kan tolkes som, at de offentlige administratorer reagerer på et pres ovenfra for at 'levere' på den målsætning, der har størst prioritet hos direktionen, nemlig besparelses-målsætningen.

### **Forsøg på alternativ framing**

I det store og hele var deltagerne i omstillingsgruppen parate til at acceptere den kommunale framing af udfordringerne i form af en knapheds-fortælling med fokus på nødvendigheden af at gennemføre besparelser på skole- og daginstitutionsområdet. Men samtidig var der flere deltagere, som var kritiske og pegede på, at det økonomiske fokus snævrede opgaven ind. En forælder siger således om gruppens opgave med at spare de 21 mio.: *"Det er både godt og skidt. Egentlig er det dejligt konkret, så vi kan komme et stykke videre og forholde os til de konkrete planer, der åbenbart eksisterer. Men omvendt lukker det også ned, så vi ikke rigtig kommer rundt om alt det komplekse. Der er ting, man af samme årsag overhovedet ikke forholder sig til"* (Interview 8). Desuden bemærker en lærer, at selvom gruppens arbejde skulle handle om trivsel og læring blandt børn og unge, blev disse bløde værdier i praksis nedprioriteret: *"Man har ikke fra kommunens side grebet nogle af de ting, som handler om de bløde værdier og processer ift. børns læring. De er svære for en kommune at tage hånd om - derfor går de tabt...Den økonomiske gevinst er nemmere at tage videre"* (Interview 14). Flere af de kritiske deltagere spillede i processen ud med bud på alternative framinger.

Administrationens framing af mulige løsninger i form af ændringer i skolestrukturen, blev især udfordret af forældrene, som bl.a. udfordrede forståelsen af begrebet 'bæredygtighed'. En del forældre udtrykte bekymring over at nedlægge skoler i landdistrikterne, fordi skolen kan være med til at opretholde lokalområdets bæredygtighed. En forælder siger: *"Kunne man tænke sig at øge den faglige bæredygtighed på andre måder – fx med andre skoledistrikter?...debatten bliver snæver – det kunne være, man kunne lave andre distrikter eller finde pengene på andre måder"* (Interview 8). En anden forælder peger på tendensen til kassetænkning i den kommunale tilgang: *"Vi får at vide, at vi skal spare en masse penge, så siger jeg: Tænk på transportomkostningerne (til skolebørn, hvis skoler bliver lukket, AT), men får at vide, at det ikke er vores kasse. Det vil de heller ikke se – det er spild af vores tid, når vi kommer med gode ting"* (Interview 10). Disse forsøg på at re-frame begrebet 'bæredygtighed' blev imidlertid ikke indoptaget i faciliteringen af de offentlige administratorer, der fastholdt den oprindelige framing.

Jeg vurderer, at denne form for faciliterende ledelse i høj grad fik betydning for udviklingen af synergi mellem deltagerne. Ved at fokusere udelukkende på økonomiske ressourcer og en kort tidshorisont forpassede facilitatorerne nemlig muligheden for at italesætte og undersøge andre typer af ressourcer end de rent økonomiske. Ligesom det økonomiske fokus overskyggede muligheden for at italesætte og udforske den gensidige afhængighed mellem aktørerne, som kunne understøtte synergi. For eksempel blev der ikke i nævneværdig grad brugt energi på at undersøge, hvilke ressourcer fx i form af tid, arbejdskraft og engagement, forældre og lærere omkring dagtilbud og skoler evt. kunne byde ind med. Et konkret eksempel: På omstillingsgruppens andet møde udspandt der sig en dialog om muligheden for at inddrage forældrene mere i børnehavens hverdag, fx i forbindelse med ture, for at frigive tid til pædagogerne. Dette forslag blev fra en af de offentlige chefer mødt med en påmindelse om, at *"vi skal huske økonomien og kunne argumentere for, at det frigør ressourcer"* (Observation 3) – og selvom der var en del dialog i gruppen om netop dette emne, blev det ikke taget med videre i processen.

Jeg tolker dette som et udtryk for, at de offentlige administratorer kun i ringe grad var opmærksomme på at italesætte og udforske andre typer af ressourcer end de økonomiske. Der blev fremlagt en lang række konkrete forslag i omstillingsgruppens arbejde til, hvordan trivsel og læring kunne forbedres, bl.a. om rekruttering af frivillige, samarbejde på tværs, samlæsning mellem klasser m.v. (Dokument 13 og 17). Men da disse forslag ikke indeholdt konkrete besparelser, blev de lagt til side - og der blev ikke arbejdet med at forankre eller implementere dem i organisationen. I en evaluering udtrykker projektgruppen det således: *"Der mangler tid og rum til at bearbejde forslag...der skal investeringer til at få de gode forslag implementeret..."* (Dokument 17, side 3). Den kreativitet og innovationskraft, omstillingsgruppen udviste – og dermed en mulighed for synergi - gik helt eller delvis til spille, når den ikke umiddelbart kunne bidrage til besparelses-målsætningen.

### **"Vi kan meget nemt se os lidt sure på dem, der ikke siger det, vi gerne vil høre"**

Fælles læring og vidensudvikling forudsætter en faciliterende ledelse, der åbner op for at genfortolke problemer og løsninger, så de giver plads for deltagernes forskellige interesser og fortolkninger. De offentlige administratorers manglende parathed til at re-frame udfordringer og løsninger kom til udtryk ved, at nogle vidensformer blev stemplet som illegitime og dermed ikke fik mulighed for at bidrage til en genfortolkning af problemstillingen. Som nævnt trådte de kommunale chefer (særlig skolechefen og direktøren) ud af rollen som facilitator og vidensformidler for at forsvare den dominerende framing. Ligesom de ved flere lejligheder søgte at de-legitimere alternative frames og vidensformer fra deltagerne (observation 3). Et eksempel : I en gruppedebat argumenterede en forælder for, at den lokale skole har betydning for at opretholde et bæredygtigt fritidsliv for børn og unge i lokalområdet. Dette indspil blev affejet som illegitimt af bl.a. direktøren (observation 3). Den tidligere omtalte episode på det tredje møde, hvor en politiker frustrerede forældrene ved sin 'ikke-lytning', kan også forstås i lyset af denne forhandling om framing mellem forældrene og de offentlige administratorer og politikere. Ved i sin opsummering at tage forældrene til indtægt for de kendte og cementerede frames i form af 'særinteresser' (fx bekymring for faldende huspriser), anerkendte politikerne ikke, at forældrene faktisk delvis havde accepteret kommunens framing og dermed skabt en åbning til at håndtere udfordringerne i fællesskab ud fra en ny, fælles framing af problemet.

Det skete flere gange, at de offentlige administratorer framede synspunkter hos forældre, som kæmper for at bevare skolen i et bestemt lokalområde, som illegitime partsindlæg (observation 3, 4), bl.a. med rod i helheds-fortællingen. Projektlederen reflekterede over denne mekanisme: *"Vi kan meget nemt se os lidt sure på dem, der ikke siger det, vi gerne vil høre, fx dem fra de små skoler. Vi siger, at de har en fast dagsorden, som handler om, at de gerne vil bevare deres skoler, og så hører vi i mindre grad efter, hvad deres bekymringer egentlig går på. Vi kan meget nemt bokse dem ind i: Nåh ja, de er bare imod - eller de kommer kun med én dagsorden..."* (Interview 4). Ligesom politikere, der argumenterer for at opretholde skoler i lokalområderne, italesættes som 'sognerådspolitikere'. Direktøren siger: *"Altså, alle byrådsmedlemmer kan jo pege på nogle skoler, der ville være godt at lukke – som er uden for det område, man selv bor i. De er stadig sognerådspolitikere..."* (Interview 5). Denne mekanisme for de-legitimering af bestemte synspunkter og vidensformer kan føres tilbage til den rammesættende ledelse og helheds-fortællingen. Som beskrevet var helheds-fortællingen netop udtryk for et ønske om at bevæge sig væk fra det lokale fokus og dermed gøre op med den hidtidige dialogmodel. Denne fortælling

benyttes af de offentlige administratorer til at stemple erfaringer og synspunkter hos borgere og politikere, der har rod i det lokale, som 'illegitime' i denne proces.

### **5.2.8 Delkonklusion: Hvilken betydning har den faciliterende ledelse for samskabelsen?**

Den faciliterende ledelse, som de offentlige administratorer udøvede i dette initiativ, fik betydning for graden af samskabelse på flere måder. Omstillingsgruppens arbejde blev tilrettelagt, så der var mulighed for at opbygge tillid, kendskab og relationer på tværs af deltagerne, selvom det foregik under tidspres. Et ledelsesgreb der i sig selv øgede muligheden for at opnå en grad af samskabelse. Men samtidig udførte de offentlige administratorer en række faciliterende ledelsesgreb, som begrænsede muligheden for samskabelse. Jeg har vist, at de offentlige administratorer benyttede en dominerende framing af udfordringer og løsninger. Desuden var de kun i ringe grad åbne over for at re-frame udfordringer og løsninger og inkorporere andre aktørers alternative frames. Der var tale om en form for ledelse, som ikke understøttede fælles meningsskabelse aktørerne imellem og ikke i særlig høj grad gav plads til, at alle aktørers ressourcer blev set som værdifulde og fik mulighed for at komme i spil.

Den snævre definition af udfordringer og løsninger (besparelses-framing) begrænsede graden af samskabelse, fordi den betød, at der ikke for alvor blev gjort plads til initiativer, synspunkter og erfaringer, som kom andre steder fra end fra de offentlige administratorer selv. Tvært imod bidrog den faciliterende ledelse til at de-legitimere alternative vidensformer, som potentielt kunne have bidraget med nye bud på løsninger. Dette begrænsede muligheden for, at der kunne opstå synergi – både i relationel og produktmæssige forstand - mellem de forskellige aktørers ressourcer og dermed for graden af samskabelse. Som nævnt lå de løsninger og forslag, som omstillingsgruppen endte med at fremlægge, ret tæt på de offentlige administratorers oprindelige beregninger.

Min vurdering er alt i alt, at graden af nytænkning og merværdi i omstillingsgruppens forslag er lav. Processen medførte ikke nogen tydelig merværdi i form af noget andet og mere end det, de offentlige administratorer kunne producere alene. Altså en lav grad af synergi og dermed også en ringe grad af additiv samskabelse. Den faciliterende ledelse gav ikke rum til, at borgerne kunne deltage i rollen som medproducenter, men fastholdt dem i rollen som 'høringsparter', som leverer input, der indgår i politikernes overvejelser. Der var altså tale om en 'anerkendende' type af samskabelse, hvor der ikke foregik en forskydning af magt og indflydelse mellem aktørerne. Alt i alt kom de offentlige administratorers faciliterende ledelse, der blev udfoldet gennem dominerende framing og vidensmonopol, i høj grad til at påvirke samskabelsen. Den kom nemlig til at stå i vejen for deltagerne mulighed for fælles læring og dermed for at udvikle fælles problemløsningskapacitet. En lignende konklusion mht. udvikling af fælles viden er nået af Edelenbos et al. i en Hollandsk kontekst (Edelenbos et al., 2011).

## **5.3 Udbyttet af 'Omstillingsgruppe Læring og trivsel hos børn og unge'**

I det følgende vil jeg vurdere, hvilken værdiskabelse initiativet har medført. Det er et komplekst spørgsmål, men ikke desto mindre væsentligt. For uanset graden af samskabelse må den ultimative

test for, om en indsats som denne er lykkedes, være, om den opfyldte målet og skabte værdi for deltagerne og for samfundet.

Jeg har valgt at vurdere udbyttet af den konkrete samskabelsesindsats på de tre parametre som beskrevet i afsnit 2.6:

- I hvilken grad lever indsatsen op til de officielle mål fastlagt af de kommunale aktører?
- I hvilken grad lever indsatsen op til de deltagende aktørgruppers mål og forventninger?
- I hvilken grad bidrager samskabelsen til varige forandringer i relationer og roller mellem velfærdens aktører?

I det følgende vil jeg besvare disse tre spørgsmål ét for ét og derefter slutte afsnittet af med en samlet vurdering af, hvad der kom ud af indsatsen.

### 5.3.1 Udbyttet set i forhold til de kommunale mål?

Som beskrevet i afsnit 5.2.1 var der fra begyndelsen to kommunale mål med indsatsen, nemlig på den ene side et output-mål om senest i 2018 at spare 21 mio. kr. på budgettet om året, og på den anden side et outcome-mål om at udvikle en ny type af demokratiske processer (Dokument 2).

#### **Out-put mål: Besparelser på 21 mio kr.**

Man kan diskutere, om omstillingsgruppens output-mål om at finde besparelser på 21 mio. kr. på børne- og unge-budgettet blev nået. I overleveringen til byrådet (Dokument 12, side 3) beskrives den økonomiske effekt af omstillingsgruppens arbejde på et helt overordnet niveau, hvor det økonomiske potentiale for årene 2015-18 er beskrevet. Her peges udelukkende på nogle overordnede indsatser, der kan give besparelser på kort, længere eller langt sigt... Det 'økonomiske potentiale', der beskrives i omstillingsgruppens overlevering, adskiller sig ikke meget fra beskrivelsen af det 'økonomiske potentiale' i det oprindelige kommissorium. Ligeledes er der et stort sammenfald mellem de besparelsesindsatser, der nævnes i det oprindelige kommissorium fra før gruppen påbegyndte sit arbejde, og de forslag gruppen lægger frem. Omstillingsgruppen har altså ikke i nævneværdig grad bidraget til at konkretisere eller prioritere besparelser og er heller ikke kommet op med nye, innovative forslag til, hvordan pengene kan spares.

Det stod ret tidligt i processen klart for de ledende offentlige administratorer, at det ikke ville lykkes for omstillingsgruppen at komme op med konkrete besparelsesforslag på 21 mio. Der kom masser af forslag op i gruppen, men ikke mange, der var rettet mod besparelser (Interview 4, Observation 2 og 3). Dette førte til nogle overvejelser i inderkredsen, dvs. hos projektleder, borgmester og direktør. Projektlederen og direktøren ræsonnerede, at kommunens forventninger havde været urealistiske og processen for presset til, at omstillingsgruppen kunne nå at formulere besparelsesforslag (Interview 4 og 5). Derfor valgte de at omformulere målene ved at frame omstillingsgruppens arbejde som 'fase 1', der skulle efterfølges af en fase 2. Direktøren for Børn & Unge sagde: *"Vi havde håbet, at vi kunne gøre det (spare de 21 mio, AT) – men vi har bare presset det ind i fire møder, der omhandler alt muligt andet. Eller også skal vi se det her som fase 1 ... Det er en efterrationalisering...ambitionen for det, vi kan levere i fase 1, er skruet lidt ned hos os selv, i hvert tilfælde hos mig..."* (Interview 5). I overleveringen til byrådet blev det oprindelige

besparelsesmål nedtonet til fordel for en række principper for det videre arbejde, som gruppen havde udviklet (Dokument 12, 13).

Den oprindelige målsætning om, at omstillingsgruppen skulle spille ud med nytænkende forslag til besparelser på børne- og unge-området, blev altså ikke opfyldt. De offentlige administratorer tog undervejs bestik af situationen og reformulerede målet, så fokus blev flyttet fra de konkrete besparelser og hen imod en række principper for udvikling af området. Ved at formulere en række principper fik omstillingsgruppen mulighed for at sætte sit fingeraftryk på tilbagemeldingen.

### **Outcome-mål: Ny demokratisk proces og styrket politisk lederskab**

Spørgsmålet om, i hvilken grad det lykkedes for Holbæk Kommune at indfri ambitionen om samskabelse, er centralt i min analyse. Jeg besvarer det uddybende i afsnit 5.4. Her vil jeg fremlægge nogle foreløbige betragtninger vedr. opfyldelse af outcome-målet. I Holbæk Kommunes samskabelses-fortælling indgår en række mål, hvoraf tre er centrale: 1. at udvikle et samarbejde med en bredere gruppe af interessenter end tidligere, 2. at udvikle innovative løsninger og 3. at styrke det politiske lederskab. De to sidstnævnte mål har jeg behandlet i hhv. afsnit 5.3.1. og afsnit 5.2.1. Her har jeg vist, at omstillingsgruppens arbejde kun i ringe grad førte til, at nytænkende og innovative forslag blev ført videre. Derimod var gruppens anbefalinger langt hen ad vejen en afspejling af de forslag, administrationen tidligere havde udarbejdet og analyseret. Desuden har jeg vist, at omstillingsgruppen kan ses som en svækkelse af politikerne frem for som en styrkelse, fordi omstillingsgruppens arbejde blev de-politiseret og politikerne i praksis fik en både marginal og uklar rolle.

Nu står tilbage at se på målet om at samarbejde med en bredere gruppe af interessenter end i den tidligere dialogmodel. Som beskrevet var der tale om en styret udvælgelse af deltagere ud fra en hybridlogik, hvor både repræsentativitet, systemtænkning og helhedshensynet spillede ind. Det betød, at de organiserede interessenter fik en relativt central rolle. Set i forhold til den dialogmodel, som Holbæk Kommune tidligere har praktiseret, fik de parter, som er direkte berørt af temaet, en større rolle i dette initiativ. Det gælder medarbejdere fra kommunen (inkl. institutionsledere) samt de forældre, der engagerer sig i deres børns pasning/skolegang. Den aktive involvering af kommunens egne medarbejdere og chefer i dialogen med borgere og civilsamfund er et nyt element, som jeg vurderer er med til at styrke den demokratiske proces. Til gengæld blev de øvrige lokalsamfundsaktører udgrænset gennem helheds-fortællingen og mistede dermed en mulighed for at deltage. I det følgende ser jeg på, hvordan de forskellige aktørgrupper vurderer udbyttet af dialogen set i forhold til deres forventninger.

### **5.3.2 I hvilken grad lever indsatsen op til de deltagende aktørers mål og forventninger?**

Jeg sætter her særligt fokus på to grupper af aktører, nemlig forældre og en repræsentant for de unge samt medarbejdere og chefer fra de kommunale institutioner for børn og unge. Hverken forældre eller medarbejdere er gået ind i omstillingsgruppens arbejde med klare forventninger eller mål. Flere af dem giver tværtimod udtryk for, at de har været usikre på, hvilken type proces der var tale om, og hvad de kunne forvente (Interview 11, 15, 16). De har valgt at deltage, fordi de blev inviteret, og fordi de håbede at kunne være med til at påvirke beslutningerne.

Flere fremhæver også, at de ser det som en slags 'borgerpligt' at være med, når kommunen rækker hånden frem. En medarbejder siger: *"Jeg synes, at det er rigtig vigtigt at deltage i den kommune, man er ansat i – når jeg har siddet der har jeg forsøgt at tage ansvar og stille spørgsmål. Jeg har ikke bare siddet passivt og hørt på..."* (Interview 14). For begge grupper har den symbolske værdi, der ligger i at blive inviteret med i en dialog, en ret stor betydning. En forælder siger: *"Jeg kan godt lide at se den forandring, man kan byde ind med. Man kan være med til at gøre og sige noget. Det er stort, at Holbæk Kommune rækker hånden ud – og stort at få lov at være med"* (Interview 15). Også en skoleleder krediterer kommunen for initiativet: *"Jeg tror på oprigtigheden i, at vi skulle arbejde i en åben og demokratisk form...det giver trods alt en legitimitet i stedet for at lyve for medarbejdere og forældre"* (Interview 13). For både forældre og medarbejdere spiller den symbolske gestus i inddragelsen en rolle og bidrager i deres øjne til at give Holbæk Kommune en øget legitimitet.

### **"Det giver os en mulighed for at blive lyttet til"**

Både forældre og medarbejdere vægter selve dialogen og processen i omstillingsgrupperne højt. Adspurgte om, hvad de mener, der er kommet ud af omstillingsgruppens arbejde, peger de fx på nye indsigter, nye relationer og særligt på muligheden for at få en dialog ansigt til ansigt med andre aktører på feltet (Dokument 14). Både forældre og ansatte sætter pris på at få mulighed for at møde hinanden og udveksle synspunkter og erfaringer. De oplever, at det giver en mere nuanceret og helhedsorienteret forståelse af temaet. Fx siger en pædagog fra et af kommunens dagtilbud: *"Det er godt at have forældrene med inde over og at få forskellige vinkler på"* (Interview 16). Ligesom en forælder understreger, at hun er glad for dialogen med de ansatte: *"Det er godt at få en dialog med de ansatte. I starten har de ansatte været meget tilbageholdende, men nu er der kommet mere åbenhed om det. Lige pludselig turde de godt åbne den debat..."* (Interview 15).

Særligt de kommunale medarbejdere fremhæver desuden muligheden for direkte dialog med politikerne som et særligt plus ved omstillingsgrupperne. En medarbejder siger: *"Jeg synes, det er spændende – og positivt, at politikerne bliver inddraget så tidligt. Det giver os en mulighed for at blive lyttet til"* (Interview 16). Alt i alt lægger både medarbejdere og forældre især vægt på det u håndgribelige udbytte af omstillingsgruppen i form af bl.a. opbygning af relationer og kendskab samt den symbolske værdi i at blive inviteret med. Dette resultat stemmer overens med anden empirisk forskning i samskabelse, der viser, at værdien af samskabelse ofte findes i selve processen og fremhæver de u håndgribelige, relationelle og symbolske effekter (Voorberg et al., 2014, Voorberg & Tummers, 2015).

### **5.3.3 I hvilken grad bidrager samskabelsen til varige forandringer i roller og relationer?**

Jeg vurderer, at omstillingsgruppen i Holbæk Kommune kan ses som et første, lille skridt i retning af at udvikle en ny form for samarbejde om samfundsmæssige udfordringer mellem de berørte og relevante parter. I det følgende vil jeg diskutere en række forhold, som jeg ser som henholdsvis drivere og barrierer for, at samskabelsesinitiativet kan føre til varige forandringer på længere sigt.

#### **Fortsat dialog og en lærende tilgang**

Som væsentlige drivere ser jeg især to forhold: 1. medarbejdere og forældre er positivt stemte overfor at fortsætte dialogen. 2. kommunen har valgt en lærende tilgang og forsøger at understøtte

indsatsen institutionelt. Det giver et godt udgangspunkt for at videreudvikle dialogen og samarbejdet, at både forældre og medarbejdere i det store og hele er positivt stemte over for at fortsætte dialogen. De er klar over, at det tager tid at opbygge en grad af tillid og kendskab, som skal til for at få samarbejde til at fungere optimalt og giver udtryk for, at de kan se perspektiverne på langt sigt. En skoleleder udtrykker det således: *"Jeg ser lige så meget, at det her er en måde at arbejde på, som er en start på noget, politikerne vil fortsætte...jeg håber, at politikerne vil stå ved den tillidsdagsorden –jeg tror, at det vil give noget i den sidste ende"* (Interview 13). Holbæk Kommune har da også valgt efterfølgende at tage initiativ til en runde to og tre af omstillingsgrupper i en let revideret form og med en række forskellige temaer.

Et andet forhold der potentielt kan understøtte forandringer i aktørernes roller og relationer er, at Holbæk Kommune har valgt en lærende tilgang til samskabelsesinitiativet. Det betyder, at deltagerne undervejs i processen løbende er blevet opfordret til at reflektere over samarbejdet. Der er indsamlet feedback både fra deltagerne og fra de ansvarlige projektgrupper om arbejdet i omstillingsgrupperne. Feedbacken fra deltagerne i 'Omstillingsgruppe Læring og Trivsel hos børn og unge' pegede fx på, at der var brug for mere tid og større kontinuitet i gruppens arbejde – samt en klarere opgave (Dokument 14), mens feedbacken fra projektgruppen omhandlede de forskellige aktørers roller (Dokument 10, 17). Her fremhæves behovet for at styrke politikerne i deres roller, og samtidig peges på udfordringen i, at omstillingsgrupperne var så tæt knyttet til budgetprocessen. Endelig har Holbæk Kommune valgt at understøtte samskabelsesambitionen institutionelt gennem Demokratiekperimentariet. Ift. omstillingsgruppen har politikerne i Demokratiekperimentariet bidraget til den organisatoriske læring ved – på baggrund af deres observationer – at give en række tilbagemeldinger fx om, hvordan politikernes rolle i omstillingsgrupperne kan udvikles og procesledelsen forbedres. Jeg vurderer, at disse indspil til læring potentielt kan være med til at understøtte udvikling af nye roller og relationer aktørerne imellem på længere sigt.

Der er dog også forhold, som taler imod, at samskabelsesinitiativet kommer til at skabe værdi gennem varige forandringer i aktørernes roller og relationer. Her vil jeg særligt fremhæve Holbæk Kommunes pressede økonomiske situation og de stærke institutionelle handlelogikker og sedimenterede roller hos aktørerne som faktorer, der kan stå i vejen.

### **Økonomisk pres og sedimenterede roller**

Holbæk Kommune har med omstillingsgrupperne valgt at invitere borgere og andre interessenter helt ind i kommunens 'politiske maskinrum', der hvor de centrale beslutninger om økonomiske prioriteringer træffes. På den ene side er det modigt gjort – på den anden side er det udtryk for, at kommunen er under et ret voldsomt økonomisk pres. Og netop dette pres, som er ensbetydende med, at der er behov for at finde besparelser på budgetterne her og nu, kan i sig selv stå i vejen for transformativ samskabelse. Den empiriske forskning peger på, at samskabelse ikke er velegnet, hvis målet er at gennemføre besparelser på kort sigt (Durose, Mangan, et al., 2013). I omstillingsgruppen så vi, at det økonomisk pres påvirkede de offentlige administratorers opfattelse af deres rolle og ansvar – og reducerede deres parathed til at eksperimentere og åbne op for alternative ressourcer og løsninger. En besparelsesdagsorden som vi så i denne case kan få aktørerne til at 'søge det sikre', dvs. finde tilbage i de sedimenterede roller, der ikke befordrer en innovativ eller samskabende tilgang. Men der er også eksempler på, at økonomisk knaphed kan



være en drivkraft i innovation og samskabelse og fungere som en 'brændende platform' (Lykkebo, 2016).

Alt i alt er det min vurdering, at presset på de offentlige administratorer for inden for en ret kort tidsfrist at præstere økonomiske besparelser ikke understøtter den form for organisatorisk læring, der kan befordre samskabelse. Selvom viljen er til stede, og der bliver taget skridt i den retning, forudser jeg, at det under de nuværende styringsbetingelser bliver vanskeligt at understøtte de typer af samarbejde og gensidig læring, der skal til for at realisere en form for samskabelse, hvor alle aktørers ressourcer kommer i spil.

## **5.4 Konklusion: Hvordan påvirker ledelse samskabelsen i denne case?**

Formålet med dette kapitel har været at undersøge, hvordan den ledelse, som de offentlige administratorer udøver i en samskabende proces, påvirker graden og udbyttet af samskabelsen. Konklusionen er ift. denne case, at der ikke var tale om samskabelse i den forståelse, jeg benytter i afhandlingen. I dette initiativ blev der inddraget en forholdsvis bred gruppe af aktører, men primært ud fra en 'konsultativ' logik, hvor deres rolle blev at levere input til den politiske beslutningsproces – og altså ikke ud fra en samskabelseslogik, som gav mulighed for at indtage nye roller. Den oprindelige hensigt var, at politikerne skulle spille en aktiv - og eventuelt en interaktiv - rolle i omstillingsgruppen ved at agere bindeled mellem samskabelsesarenaen og den formelle beslutningsarena. Men i praksis blev de udgrænset fra samarbejdsprocessen. I stedet blev omstillingsgruppen benyttet af de offentlige administratorer til at fremme forvaltningens dagsorden i form af et ønske om at gennemføre strukturelle ændringer på skoleområdet.

Den rammesættende ledelse, som de offentlige administratorer udøvede i denne case, var afgørende for samskabelsen, idet den stod i vejen for, at der kunne opstå samskabelse mellem aktørerne i transformativ forstand. Den dominerende framing af omstillingsgruppens opgave havde rod i en knapheds-fortælling, dvs. med økonomiske ressourcer som omdrejningspunkt. Desuden blev der gennem den rammesættende ledelse introduceret et krydspres mellem på den ene side en ambition om samskabelse (outcome) med rod i en NPG-baseret styringsforståelse, og på den anden side en budget-målsætning med rod i en NPM-baseret styringsforståelse (output).

De faciliterende ledes håndtering af dette krydspres var influeret af institutionelle logikker (Barnes et al., 2007), som betød, at budget-målsætningen blev retningsgivende. Et centralt ledelsesgreb var de offentlige administratorers dominerende framing af udfordringer og mulige løsninger samt de-legitimering af deltagerens vidensformer, som fik som konsekvens, at der kun i ringe grad blev gjort plads i samarbejdet til alternative forståelser og ressourcer. Dette blev forstærket af helheds-fortællingen, som udgrænsede lokale aktører og interesser. Alt i alt et fravær af meningsskabende ledelse, som betød, at der ikke blev skabt mulighed for, at der kunne opstå den synergi mellem deltagerne, som er en forudsætning for samskabelse. Følgelig kom omstillingsgruppen ikke i mål med at løse sin primære opgave, nemlig at pege på besparelser på 21 mio. kr.

Selvom der ikke var tale om samskabelse i en transformativ betydning, viser min analyse, at der gennem dette initiativ blev skabt værdi i form af dialog på tværs mellem centrale aktører

(medarbejdere, forældre og politikere), der omhandlede et centralt velfærdsområde, nemlig skoler og børnepasning. Dette bidrog til at øge legitimiteten af politikernes beslutninger. Desuden lykkedes det gennem bevidst facilitering at opbygge nye forståelser og relationer mellem deltagerne og en lyst til at fortsætte dialogen. Ligeledes kan den lærende tilgang, Holbæk Kommune har til initiativet, være med til at understøtte, at der kan udvikles nye roller og relationer mellem offentlige aktører, borgere og civilsamfundsaktører på længere sigt. En forudsætning for at dette kan ske, vil dog være, at nye samskabelsesinitiativer frigøres fra det akutte økonomiske pres, som i sig selv viser sig at stå i vejen for at realisere en samskabende ambition.

# Kapitel 6 ”Hvordan kan vi få kommunen ned i hverdagslivet?”

-En analyse af ’ZebraBy Æblehaven/Rønnebærparken’, Roskilde Kommune

## Indledning

I dette kapitel analyserer jeg det andet af de tre samskabelsesinitiativer, nemlig ’ZebraBy Æblehaven/Rønnebærparken’ (ZebraBy Æ/R), som Roskilde kommune lancerede i sommeren 2014, og som løb indtil sommeren 2016. Analysen er opbygget på samme måde som den forrige, og en oversigt over de dokumenter, interview og observationer, der er henvist til i caseanalysen, findes i bilag 2.

## 6.1 Kort om casen

Mens casen fra Holbæk Kommune er et eksempel på samskabelse af typen co-governance, er casen ZebraBy Æ/R udvalgt som en case på den type af samskabelse, som Pestoff et al. (2012) kalder **’co-management’**, dvs. en form for samskabelse, hvor civilsamfundet producerer offentlige ydelser i samarbejde med det offentlige. Casen er et lokalsamfundsinitiativ og er udvalgt på baggrund af Roskilde Kommunes beskrivelse, som italesætter initiativet som et samskabelsesprojekt, der sigter mod at gøre *”lokalsamfundet til aktive medproducenter af velfærd”* (Dokument 4). ZebraBy-initiativet udspringer af en innovationsproces i Roskilde Byråd i år 2011-2012. Gennem en længere proces arbejdede byrådet med en innovationsdagsorden og formulerede tre visioner og innovationstemaer (Dokument 1). ZebraBy-konceptet blev udarbejdet som en løsning på to af disse innovationstemaer, nemlig ’Flere gode leveår’ og ’Nye fællesskaber og medborgerskab’. ZebraBy bliver italesat som en mulig løsning på *’wicked problems’* som ensomhed og fysisk og psykisk sundhed (Dokument 4). ZebraBy trækker på en samskabelsesfortælling, hvor lokalsamfund og kommune *”samproducerer mange af velfærdssamfundets ydelser”* (Dokument 4).

### 6.1.1 Baggrund

Betegnelsen ZebraBy blev oprindeligt foreslået af et reklamebureau (uformel snak med projektleder 20.10.14) som en metafor for intentionerne med initiativet. Fortællingen om zebraen er en fortælling om *’fællesskab i forskellighed’*: *”Zebraens mønster af striber ser for de fleste helt ens ud, men hver enkelt zebra har sin helt unikke sammensætning af sorte og hvide striber. Det siges, at når en flok zebraer bliver angrebet af et rovdyr, danner de en cirkel omkring de svageste i flokken for at beskytte dem”* (Dokument 13). En ZebraBy beskrives som *”et lokalsamfund, hvor der er stærke netværk imellem lokalsamfundets mange forskellige aktører. Aktørerne i netværket har fælles mål om at udvikle det lokale samfund til et stærkt og bæredygtigt samfund. ... Resultatet er bedre velfærdsydelser og flere gode leveår til borgerne”* (Dokument 4). Den første ZebraBy i Roskilde Kommune, Gundsømagle, blev gennemført i 2013-14. Anden runde af ZebraBy-initiativet blev gennemført i et andet lokalområde i kommunen, nemlig Viby. I forskningsprojektet

følger jeg tredje runde af ZebraBy-initiativer, som omfatter Æblehaven/Rønnebærparken, et udsat boligområde i Roskilde by, der for nylig er kommet på 'ghetto-listen'. ZebraBy-indsatsen i Æ/R har fået bevilget 500.000 kr. fra kommunens pulje til udvikling af lokalsamfund.

Mens de to første ZebraBy-projekter primært var rettet mod at samarbejde med lokale borgere om den fysiske udvikling i lokalområderne, lægges der i ZebraBy Æ/R i højere grad vægt på en social indsats. Derfor er det også forvaltningen Velfærd (siden ændret), der har tæten i denne runde af ZebraBy-indsatsen, som blev igangsat i sommeren 2014 og løb i to år.

### 6.1.2 Organisering og aktører

ZebraBy-projektet er organiseret internt i Roskilde kommune med en styregruppe, en projektgruppe, en projektleder og en politisk følgegruppe:

**Figur 6.1: Intern organisering af ZebraBy Æ/R**

Politisk følgegruppe:	Nedsat af byrådet. Består af fire byrådsmedlemmer. Skal følge ZebraBy-projekterne tæt og fremlægger årligt en status for byrådet. Følgegruppen kan indstille større beslutninger til fagudvalg, ØU og Byrådet til godkendelse.
Administrativ styregruppe:	Går på tværs af de to kommunale forvaltninger og har fire medlemmer, nemlig direktøren for Velfærd, direktøren for By, Kultur og Miljø samt projektlederen for ZebraBy Æ/R og projektlederen for ZebraBy Viby, som stadig er i gang.
Projektleder:	En medarbejder fra Velfærd. Ny projektleder tiltrådte årsskiftet 2014-15. Desuden er der tilknyttet en studentermedarbejder.
Projektgruppe:	Består af udvalgte medarbejdere fra de forskellige forvaltninger.

Der er tale om et komplekst projekt, som inkluderer en række lokale interessenter, bl.a. ledere og medarbejdere fra lokale, kommunale institutioner, medarbejdere fra Boligselskabet Sjælland, afdelingsbestyrelserne i hhv. Æblehaven og Rønnebærparken samt beboere og frivillige foreninger i lokalområdet. I min analyse af ledelsen af ZebraBy-indsatsen har jeg særligt fokus på de offentlige administratorer, som udøver ledelse i dette initiativ, nemlig styregruppen, der bl.a. består af to direktører, samt projektlederen. Jeg har gennemført semi-strukturerede interviews med udvalgte repræsentanter for disse grupper samt med andre relevante aktørgrupper i projektet, nemlig lokale beboere, medlemmer af den politiske følgegruppe, medarbejdere i Boligselskabet Sjælland og medarbejdere på lokale kommunale institutioner. Desuden har jeg afdækket de to tidligere ZebraBy-runder via interviews med de ansvarlige projektledere. Min analyse af denne case bygger dermed på følgende data: Relevante policy-dokumenter samt observation af i alt seks møder og i alt 14 interviews fordelt på alle aktør-grupper (se bilag 2). Jeg har fulgt projektet via observationer fra sommeren 2014 til sommeren 2015. Nedenfor følger en oversigt over projektets tidsforløb med markering af en række væsentlige møder og milepæle:

**Figur 6.2: Zebraby Æ/R tidsforløb**

Tid	Aktivitet	Deltagere
Forår 2014	Projektleder afholder afsøgende møder med interessenter Udarbejdelse af ressourcekort	Projektleder
August-september 2014	Politisk behandling: ZebraBy Æ/R-indsats vedtaget. Politisk følgegruppe nedsat	Økonomiudvalg Byråd
September 2014	Første møde i den politiske følgegruppe	Politisk følgegruppe, projektleder
Oktober 2014	Projektleder afholder møde med afdelingsbestyrelser	Projektleder, afdelingsbestyrelser
Oktober 2014	Projektleder afholder møde med lokale institutionsledere	Projektleder, institutionsledere
November 2014	ZebraBy-træf: Møde for medarbejdere og beboere. Forberedelse af Zebradag	Projektleder, medarbejdere, beboere
Februar 2014	Møde i projektgruppe: Forberedelse af Zebradag	Projektleder, medlemmer af projektgruppe
Februar 2015	Zebradag. Event i Æ/R med underholdning, aktiviteter, åbent hus etc.	Projektleder, projektgruppe, politisk følgegruppe, borgmester, beboere
Februar 2015	ZebraBy-træf: Møde for medarbejdere og beboere. Evaluerings af Zebradag og planlægning af den videre indsats.	Projektleder, medarbejdere, beboere
Forår-sommer 2015	Månedlige ZebraBy-træf Konkrete projekter i gang: Fælles urtehave Nørde-loppemarked Roskilde synger Idrætsbibliotek Sommerfest	Projektleder, beboere, medarbejdere

## 6.2 Hvordan udøver de offentlige administratorer ledelse i samskabelsesprocessen?

### Rammesættende ledelsesgreb

Dette afsnit analyserer de offentlige administratorers ledelse af initiativet ZebraBy Æ/R med særligt fokus på de rammesættende ledelsesgreb. Opbygningen følger samme struktur som det forrige kapitel.

#### 6.2.1 Hvordan italesætter og framer de offentlige administratorer initiativet?

ZebraBy-projektet i Æ/R kan betragtes som et 'modent' samskabelsesinitiativ, hvor kommunen har haft lejlighed til at indhente læring i de tidligere runder. Oprindeligt har udvalgte offentlige administratorer i henholdsvis Velfærds- og By, Kultur og Miljøforvaltningen i Roskilde Kommune stået for at udvikle ZebraBy-konceptet og dermed fortællingen om ZebraBy. Derefter er det vedtaget i Roskilde Byråd og udgør dermed mandatet for ZebraBy-indsatsen. Afsættet for ZebraBy-initiativet italesættes som et ønske om at forbedre kvaliteten af den offentlige velfærd ved at flytte den tættere på borgerne og understøtte samskabelse. Målet er at udvikle stærke, forpligtende netværk i lokalsamfund, som kan bidrage til at løse velfærdsudfordringerne på nye måder. I italesættelsen lægges vægt på den synergi, som det lokale samarbejde kan give. I beskrivelsen af ZebraBy-pilotprojektet formuleres det på følgende måde: *"Ved at skabe intelligente koblinger, udnyttes allerede eksisterende ressourcer på nye og innovative måder, der skaber større borgerværdi. To plus to kommer til at give fem"* (Dokument 5). Her vil jeg særligt pege på tre forhold, der har betydning i framingen af ZebraBy-initiativet: 1. den oprindelige grundfortælling om ZebraBy, 2. et geografisk fokus og 3. en glidning i framingen af ZebraBy-initiativet i Æ/R henimod et større fokus på 'kommuneværdi'.

#### Grundfortællingen om ZebraBy: Netværk og innovation

Den oprindelige grundfortælling om ZebraBy-initiativet trækker på to centrale fortællinger, hhv. en netværks-fortælling og en innovations-fortælling. Netværks-fortællingen er den dominerende, mens innovations-fortællingen nedtones hen ad vejen. I det følgende vil jeg beskrive udviklingen i italesættelsen af ZebraBy med afsæt i en analyse af en række centrale policydokumenter samt interviews.

Netværks-fortællingen er central i den måde, ZebraBy-initiativet italesættes på i de officielle policydokumenter, som er udarbejdet af forvalterne. Denne fortælling er til stede både ift., hvilke udfordringer initiativet skal løse, hvilket udbytte det kan føre med sig og i opfattelsen af, hvilke nye roller, de enkelte aktørgrupper skal påtage sig. Den indsigt fra innovationsprocessen, der ligger til grund for ZebraBy, italesættes således: *"Lokalområderne skal gøres stærkere, så problemerne kan løses der hvor de er og med de ressourcer, der allerede findes"* (Dokument 4). Udfordringen – og den primære årsag til, at der er behov for et ZebraBy-projekt – italesættes som en mangel på kvalitet og synergi i den offentlige velfærdsproduktion. Dette skyldes bl.a. siloopdelingen på rådhuset, som reproduceres i lokalsamfundene. En opdeling, der fører til, at "vi

*som samfund mister de synergieffekter, der opstår, når man ser borgeren i en helhed*" (Dokument 4).

I tråd med en NPG-styringsforståelse italesættes borgere og lokalsamfund som ressourcestærke og som potentielle medproducenter af offentlig velfærd. Udfordringen ligger i siloopdelingen af de kommunale organisationer, som gør det vanskeligt at løse 'wicked problems' som eksempelvis ensomhed samt fysisk og psykisk sundhed, og som samtidig begrænser lokalsamfundenes mulighed for at være medproducenter af velfærd: *"Der er masser af potentiale i lokalsamfundene til at være medproducenter af velfærd. Kommunens siloopdeling og kassetænkning begrænser lokalsamfundenes mulighed for, at det kan realiseres"* (Dokument 4). I denne fortælling peges altså – i tråd med en udbredt kritik af effekterne af NPM-styring - på den kommunale organisering og mangel på helhedssyn og tværfagligt samarbejde som den primære udfordring (Pollitt & Bouckaert, 2011). I denne fortælling italesættes udbyttet af ZebraBy-initiativer som bedre velfærdsløsninger med større 'borgerværdi' tilvejebragt gennem samskabelse (Dokument 4). Det økonomiske aspekt af ZebraByer italesættes ikke direkte, men fremgår mere indirekte, fx i den måde udbyttet italesættes på. På længere sigt vil gevinsten være bedre løsninger på lokale problemer, som giver større tilfredshed og *"mere velfungerende borgere, som har mindre behov for serviceydelser fra kommunen"* (Dokument 4). Desuden skal ZebraBy fremme tværgående løsninger, der er udviklet af lokale, forpligtende netværk, som *"opfylder borgernes behov, men hvor ressourcerne anvendes på nye, bedre måder"* (Dokument 4).

I netværks-fortællingen understreges det, at de aktive, lokale netværk, som ZebraBy-initiativet sigter mod at udvikle, stiller nye krav til alle aktørgrupper. Krav, som også italesættes ud fra en netværkstænkning. Kommunen og de kommunale institutioner og medarbejdere skal indtage en ny rolle i ZebraBy. Kommunen skal understøtte de lokale netværk: *"Kommunen får en ny stærk rolle som facilitator af lokale netværk med henblik på samproduktion af velfærdsydelser i lokalsamfundene"* (Dokument 4). Ligesom de lokale, kommunale institutioner og medarbejdere skal væk fra at være 'isolerede øer' og i stedet indtage en ny rolle, hvor de åbner op ift. lokalsamfundet og indgår i et forpligtende samarbejde med de øvrige, lokale aktører (Dokument 4). Som nævnt italesættes lokale borgere og andre aktører som potentielle ressourcer, der kan medproducere offentlig velfærd. Det forudsætter dog en 'transformation' af borgerne fra 'kunder' til 'medborgere' (Dokument 4). Dvs. et ønske om at bevæge sig væk fra en NPM-styringstænkning i retning af NPG-styring.

Innovations-fortællingen løber igennem ZebraBy i form af en forventning om, at initiativet vil resultere i innovative løsninger. Dette italesættes i policydokumenterne som 'nye usædvanlige løsninger' og 'radikalt innovative løsninger' og som en forventning om, at 'to plus to kommer til at give fem', ligesom den politiske følgegruppe får til opgave at 'sikre innovationshøjden' i projekterne (Dokument 3, 4 og 5). Imidlertid sker der en nedtoning af innovations-fortællingen efterhånden som ZebraBy-projekterne konkretiseres. Dette understøttes af velfærdsdirektøren, som i et interview giver udtryk for, at hun ikke mener, man skal lægge så meget i innovations-ambitionen. Ifølge hende er innovations-framingen kommunens måde at øge risikovilligheden og opnå et lidt større spillerum på i en kultur, der er præget af nulfejlskultur: *"...med indførsel af 'nu skal vi være innovative' og ting og sager, så får man ligesom smidt spændetrøjen lidt og tillader sig at sige: Nu prøver vi en ny, innovativ løsning...det er en måde, der legitimerer, at vi prøver nye løsninger og gør noget på en ny måde"* (Interview 4). ZebraBy-indsatsen, der oprindeligt havde

udspring i en innovationsambition bliver altså i de offentlige administratorers italesættelse gradvis drejet væk fra innovations-fortællingen. I stedet overtager netværks-fortællingen. Den grundfortælling, som de offentlige administratorer udvikler i ZebraBy, kan dermed føres tilbage til NPG-styringsparadigmets fokus på styring af samfundsudviklingen via netværk, samarbejde og fællesskaber med deltagelse af en bred kreds af aktører og på en opfattelse af borgere og andre aktører som gensidigt afhængige og ressourcestærke.

### **”Vi bliver nødt til at have alle til at synes, at det her er én kommune”**

Et andet vigtigt træk i framingen af ZebraBy er det geografiske fokus. I italesættelsen af ZebraBy fremhæves lokalsamfundene og de lokale ressourcer som bærende elementer. Dette udspringer af et politisk ønske om at ’binde kommunen sammen’. Samtidig har den geografiske framing betydning for, hvilke aktører der opfattes som legitime, og hvilke indsatser der kan omfattes af ZebraBy-indsatsen. Dermed er det et led i fastlæggelsen af ’den politiske mulighedsstruktur’ for initiativet (Newman et al., 2004).

Det geografiske fokus er et vigtigt afsæt for ZebraBy-tankens: *”wicked problems som ensomhed, fysisk og psykisk sundhed løses bedst i lokale, forpligtende fællesskaber”* (Dokument 4). Det geografiske fokus tilgodeser særligt politikernes dagsorden, mens forvalternes faglige dagsorden nedtones i den geografiske framing. Ved at fastholde det geografiske fokus er politikerne med til at udøve rammesættende ledelse i denne case. Fra politisk side indgår ZebraBy-projekterne i en strategi for at skabe bedre sammenhæng i Roskilde Kommune, som ved kommunalreformen blev sammenlagt af tre mindre kommuner. Det er også på baggrund af netop disse overvejelser, at de konkrete lokalområder, som bliver udnævnt til ZebraByer, er valgt ud. Fx siger formanden for den politiske følgegruppe: *”...så hvis vi skal forsøge at sikre, at dette her bliver et fællesskab...så bliver vi nødt til at have at alle synes, at det her er én kommune. Selv om vi så bruger 40 mio. til et centralt torv i Roskilde, så skal der altså også ske noget på torvet i Viby og ved Jyllinge-centret og i alle de små landsbyer”* (Interview 3). Et kriterie om ’lige behandling’ af kommunens forskellige lokalområder indgår altså som en politisk overvejelse.

For politikerne er det lokale fokus i ZebraBy-initiativerne desuden væsentligt, fordi det danner udgangspunktet for deres kontakt med borgerne. Det understreges her af formanden for den politiske følgegruppe: *”Altså, vi er jo i bund og grund valgt der, hvor vi kommer fra. Så som politiker er geografien vigtig i forhold til vælgerne... Og det er også det, som politikerne kan forstå. Og så kan vi i anden ombæring få de faglige ting på...”* (Interview 3). Samtidig har den geografiske framing af ZebraBy sine begrænsninger set fra et forvaltningsmæssigt synspunkt. Ifølge projektlederen i den første ZebraBy-runde (Interview 1) kan det lokale fokus gøre det vanskeligt at tage tungere, faglige emner op: *”Det er dilemmaet ved at tage det lokalt i stedet for at tage det fagligt. Når man tager et lokalområde, er det nogle andre frivillige aktører, så er det byens idrætsforening osv. ...det ligger også lidt i det snit at sige, at det er det lokale. Man kan også sige, at det måske er svært at arbejde med nogle af de tungere problemer, fx alkoholproblemer – man sidder jo ikke der og peger på naboen ... Der ligger mange dilemmaer i det, virkelig”*. Framingen af ZebraBy som en geografisk, lokalsamfunds-baseret indsats, som prioriteres højt af politikerne, er altså rammesættende for, hvilke aktører der opfattes som legitime deltagere i processen – og hvilke udfordringer det er muligt at tage op i ZebraBy-indsatsen.



### **Fra nedbrydning af kommunale siloer til medborgerskab og legitimitet**

I den fortælling, som de offentlige administratorer udvikler om den konkrete indsats i ZebraBy Æ/R, sker der en glidning i forhold til grundfortællingen om ZebraBy. I ZebraBy Æ/R-indsatsen er udvikling af kommunens interne organisering og nedbrydning af organisatoriske siloer nedtonet til fordel for et fokus på det konkrete samarbejde mellem lokale borgere og kommunale medarbejdere. Desuden understreges ambitionen om at vinde borgernes opbakning til at udvikle velfærdssamfundet. I den forstand sker der en forskydning fra 'borgerværdi' til 'kommuneværdi' i italesættelsen, som ser ud til at være påvirket af politikernes præferencer. Dette ses ved, at der i beskrivelsen af ZebraBy Æ/R ikke tales om nødvendigheden af at arbejde med kommunens interne organisering og arbejdsmåde (Dokument 8, 8a og 8b) som i de oprindelige beskrivelser af ZebraBy. Dette underbygges af velfærdsdirektøren, som understreger, at hun ikke ser siloerne i den kommunale organisering som et problem: *"Jeg er ikke sådan en, der synes, at vi har alt for mange siloer. Dem skal vi have, for hvis ikke du har stærke faglige miljøer, kan du ikke lave de bedste løsninger...det handler om, at de ikke skal leve isoleret, men i samskabelsesprocesser omkring de borgervendte ydelser"* (Interview 4). Fokus i fortællingen om ZebraBy Æ/R er i stedet på det konkrete samarbejde mellem lokale borgere og kommunale medarbejdere om at løse lokale udfordringer – og på medborgerskab forstået som borgernes aktive bidrag til at udvikle lokalsamfundet.

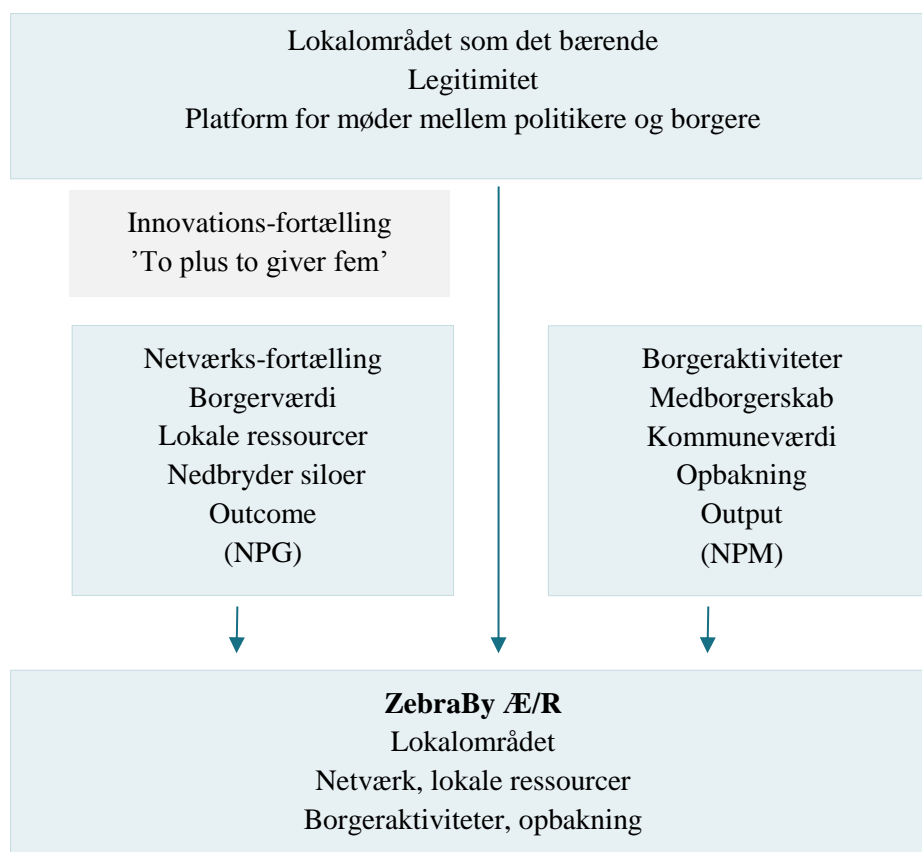
Den oprindelige ambition i ZebraBy om at udfordre den kommunale organisering og arbejdsmåde nedtones. Den opgave, der handler om at udvikle og ændre den interne organisering opleves tilsyneladende af aktørerne som vanskelig og kompleks (se mere om dette i afsnit 6.2.7). Desuden får den ikke stor bevågenhed fra politisk side. Formanden for den politiske følgegruppe har ikke noget højt ambitionsniveau, hvad angår de organisatoriske forandringer: *"det, der er rigtig godt og stærkt ved det her, er, at de to direktører er med til vores følgegruppemøder osv. ...hvis der kan findes ud af noget med at arbejde lidt sammen på kryds og tværs af deres forvaltninger, så er det jo også i deres egen interesse, så det tror jeg, der bliver..."* (Interview 3). Her er det oprindelige behov for at arbejde på tværs af siloerne forvandlet til et ønske om at arbejde lidt sammen på kryds og tværs.

ZebraBy italesættes som en måde at vinde borgernes opbakning til de kommunale institutioner og til det politiske niveau. Velfærdsdirektøren ser ZebraBy-projektet i et større perspektiv, nemlig i lyset af de store ændringer, der er på vej i Kommune 3.0. I den sammenhæng ser hun ZebraBy som en vej til at skabe legitimitet og vinde borgernes opbakning til den offentlige sektor: *"...det kan være med til at skabe legitimitet...hvordan er det, vi kan få kommunen ned i hverdagslivet? Det er jo den store, brede del af befolkningen, der skal bakke op om, at vi udvikler skoler, daginstitutioner m.v. Det må vi have en dialog omkring, så de kan se, at det ikke bare er noget, vi gør, fordi vi ikke vil dem det godt..."* (Interview 4). Medborgerskab, nærdemokratiske potentialer og kommunal legitimitet har en stor plads i den måde, ZebraBy Æ/R italesættes på.

Ligeledes får linket til den politiske arena og byrådets udbytte af ZebraBy her en fremtrædende plads. Muligheden for at bruge ZebraBy til at styrke lokaldemokratiet og øge stemmeprocenten understreges (Dokument 13). ZebraBy ses som en styrkelse af det lokale medborgerskab, og opbakningen til det lokale demokrati fremhæves. Velfærdsdirektøren italesætter de demokratiske potentialer i ZebraBy på følgende måde: *"Målet med det her er at understøtte, at der er nogle aktive fællesskaber...og samtidig må det gerne blive et sted og en nærhed mellem et byråd og en*

*borgergruppe, der kan øge valgdeltagelsen og se sammenhængen op til byrådet” (Interview 4). Fortællingen om ZebraBy udvikles altså gradvis af de offentlige administratorer og foretager en bevægelse væk fra ’borgerværdi’ (indre kommunen mere efter borgernes behov) til større vægt på ’kommuneværdi’ (opnå opbakning fra borgerne).*

**Figur 6.3. Framing af ZebraBy Æ/R**



Italesættelsen af ZebraBy-initiativet er tydeligt præget af en NPG-logik, hvor netværksbaseret samarbejde på tværs af faglige siloer og med deltagelse af berørte og relevante parter er i fokus. I det konkrete ZebraBy-initiativ sker der dog en glidning i italesættelsen i forhold til den oprindelige grundfortælling om ZebraBy-initiativet. I italesættelsen af ZebraBy er lokalområdet omdrejningspunktet for indsatsen, hvilket understøtter ZebraBy som en platform for møder mellem borgere og politikere og for udvikling af nærdemokratiet og kommunens legitimitet lokalt.

## 6.2.2 Hvilke mål og rammer for indsatsen fastlægges og af hvem?

Fastlæggelse af mål og rammer i den konkrete ZebraBy-indsats foregik med afsæt i den oprindelige ’grundmodel’ for ZebraBy-konceptet, hvor de overordnede mål er formuleret som *”at etablere rammer for nye forpligtende fællesskaber i lokalsamfundene”* og *”aktivt styrke eksisterende og nye netværk”* (Dokument 5). Rammer og mål for det konkrete ZebraBy-forløb i Æ/R blev vedtaget af byrådet i september 2014 på baggrund af en indstilling fra forvaltningen. Roskilde Kommune formulerer formålet med projektet således: *”Borgerne skal i samspil med kommunens medarbejdere komme med løsningsforslag på en række samfundsmæssige udfordringer i lokalområdet... Udgangspunktet er defineret af borgernes oplevelser af, hvad der er*

*behov for, og hvad de har lyst til"* (Dokument 8). I det følgende vil jeg gå i dybden med to forhold, der fik betydning for samskabelsen, dels de offentlige administratorers resultatmål og fokus på borgeraktiviteter og dels en høj grad af målkompleksitet i ZebraBy-indsatsen.

### **"ZebraBy skal mobilisere borgernes deltagelse, samproduktion og medborgerskab"**

Målene for ZebraBy fastlægges af de offentlige administratorer, som har udarbejdet indstillingen til politikerne om den konkrete indsats. Her er det værd at bemærke, at der i ZebraBy Æ/R for første gang formuleres resultatmål for initiativet. Dette er en nyudvikling ift. de to første runder af ZebraBy, hvor det var til forhandling med de lokale borgere, hvad ZebraBy-indsatsen skulle rette sig imod og dermed, hvad målet skulle være. I ZebraBy Æ/R er det de offentlige administratorer, der har udarbejdet indstillingen og på forhånd har fastlagt målene for indsatsen. Der er dog ikke tale om mål, som er rettet mod outcome af ZebraBy-indsatsen relateret til trivsel, ensomhed eller andre forhold hos borgerne. Målene retter sig først og fremmest mod at fremme borger-aktiviteter. I det følgende vil jeg analysere målene for ZebraBy-indsatsen og den udvikling, de gennemgår.

De overordnede mål for ZebraBy-indsatsen i Æ/R beskrives således: *"Målene for ZebraBy er at skabe flere fællesskaber, mere trivsel, og at der gennemføres mindst 3 borgerdrevne aktiviteter..."* (Dokument 8b). De har først og fremmest fokus på aktiviteter hos de eksterne aktører, dvs. lokale beboere og civilsamfund. Hovedopgaven er at aktivere de lokale beboere til at deltage som frivillige kræfter og at få igangsat 'borgerdrevne aktiviteter': *"ZebraBy skal mobilisere borgernes deltagelse, samproduktion og medborgerskab i lokalområdet Æblehaven/Rønnebærparken"* (Dokument 8). Her er der for første gang i et Zebra-initiativ formuleret en række konkrete mål for, hvilke aktiviteter og resultater initiativet skal munde ud i (Dokument 8). Under konkrete aktiviteter nævnes bl.a. *"gennemføre borgerdialog og events, der motiverer mange forskellige borgere"* og *"beskrive en Zebraplan og en fysisk plan for området"* (Dokument 8). Under resultater opregnes en række konkrete, målbare resultater, heriblandt *"gennemføre minimum 3 fælles borgerdrevne aktiviteter årligt"*, *"sikre at minimum 150 borgere har deltaget i de borgerdrevne aktiviteter årligt"* samt *"øge andelen af frivillige foreninger, medlemmer og aktive borgere i foreningerne"* (Dokument 8).

Ifølge flere interviewpersoner er det læringen fra de tidligere runder af ZebraBy, der har ført til, at der denne gang opstilles konkrete resultatmål for indsatsen. Det er særligt de offentlige administratorer, som mener, der er behov for mere konkrete mål. Projektlederen fra første runde af ZebraBy-initiativer (Gundsømagle) oplevede det som en udfordring, at målet var formen i sig selv, nemlig at skabe samskabelse. Hun savnede, at der var opstillet mål for resultaterne og peger på, at det er vanskeligt at arbejde med mål, der bliver defineret undervejs: *"Jeg tænker det er helt basalt, at når man går ud og spørger på en borgerworkshop, så kommer dem, der har tid – og fx ikke børnefamilier og dem med massive problemer – derfor giver det sådan lidt luksusproblemer: Vi vil have et kulturhus eller en infostander"* (Interview 1). Hendes erfaring er, at når man spørger åbent ud i et lokalområde om, hvad der er behov for at arbejde med, ender det nemt med nogle 'ufarlige' svar, bl.a. fordi det typisk er de ressourcestærke borgere, man får i tale.

Velfærdsdirektøren trækker også på erfaringerne fra tidligere ZebraBy-initiativer. Hun peger på, at de overordnede mål med ZebraBy om 'flere gode leveår' og 'bekæmpelse af ensomhed' ikke har været tilstrækkelige at styre projektet efter. I Gundsømagle kom pengene til at fylde for meget – og det kom efter hendes mening til at handle for meget om at få etableret fysiske ting som fx et

lokalt kulturhus: *"...Formålet er i virkeligheden ikke bare at få en masse huse til at stå rundt omkring (som i Gundsømagle). ... Derfor har vi i Æblehaven/Rønnebærparken formuleret, at når vi er færdige med denne proces skal der gerne være skabt nogle aktive fællesskaber, der udspiller sig hvert år...så vi egentlig kan måle, at når vi går ud i det her, så har de nogle styrkede fællesskaber og aktiviteter inden for de rammer, de har..."* (Interview 4). Hun mener godt, at kommunen på forhånd kan fastlægge resultatmål for et samskabelsesinitiativ, bare den er åben overfor, at resultatet kan nås på forskellige måder (Interview 4). De offentlige administratorer valgte altså – på trods af italesættelsen af netværksstyring med rod i NPG og et ønske om at opnå outcome i form af øget trivsel m.v. - at trække på en NPM-styringstænkning ved at fastlægge konkrete output-mål for indsatsen i Æblehaven-Rønnebærparken. En rammesættende ledelse, der lægger vægt på synlige og målbare resultater i form af aktivitet og deltagelse, kan få som konsekvens, at der ikke i særlig høj grad er rum i samskabelsesprocessen til at udforske, hvilke udfordringer og problematikker, som beboerne mener er vigtige at arbejde med i lokalområdet. Dette ser jeg nærmere på i afsnit 6.2.8.

### **En høj grad af målkompleksitet**

Min analyse viser, at der i ZebraBy-projektet sker en 'knopskydning' af mål, som både afspejler initiativets historie og de mange interessentgrupper. Målkompleksiteten opstår bl.a. fordi ZebraBy-fortællingen er åben for fortolkning, hvilket ifølge en projektleder gør den velegnet som ramme for et samarbejde mellem mange forskellige parter: *"Jeg tror, at noget af det, der fungerer så supergodt er, at det er en tom betegnelse, så alle putter alt i den kasse...det er en del af succes-hemmeligheden, at den kan rumme alle de idéer og drømme, som borgerne har – og de perspektiver og ledelseskoncepter, som man har både som politikere og som administration"* (Interview 2). I interviewene viser det sig desuden, at der på det politiske niveau er en særlig dagsorden med indsatsen i Æ/R. En dagsorden, som ikke italesættes offentligt, men som ikke desto mindre spiller en rolle for denne indsats. Den politiske ambition er, at ZebraBy-indsatsen skal bruges til at løfte området ud af 'ghetto-listen'. Dette italesættes af de to medlemmer af den politiske følgegruppe, som jeg har interviewet. Formanden siger: *"...jeg ved ikke, om det er sagt højt, men så kan det blive det nu: Det generer os voldsomt, at man har sat ghetto-betegnelsen på en af vores bydele. Det piner os et eller andet sted, og vi vil ikke have det. Så vi skal have gjort noget ved det også, hvis vi kan...og det kunne godt være en af de underliggende dagsordner i det"* (Interview 3). En strategi for at opnå dette er at åbne området op mod de omgivende nabolag, som er mere ressourcestærke (Dokument 8a, 8b og 16).

Denne kompleksitet ift. mål og dagsordner fra de forskellige interessentgrupper placerer de medarbejdere, der skal føre ZebraBy-initiativet ud i livet, i et institutionelt spændingsfelt. Projektlederen for ZebraBy-initiativet i Æ/R ser de mange forskelligartede mål og dagsordner som et vilkår for projektet. Hun oplever, at de også giver hende en frihed: *"Der har jeg siddet med mange mål, som jeg har bearbejdet løbende, så det gav mening i projektet. Jeg går jo ind og ser, at der er blevet skrevet meget om det her projekt – og så har jeg prioriteret de 50 %, som gav mening i denne sammenhæng"* (Interview 10). Projektlederen kommer altså i praksis til at udføre en væsentlig rammesættende ledelsesindsats gennem at 'sortere' i de mange mål.

### 6.2.3 Hvilke aktører inkluderes og ekskluderes gennem ledelse?

I det følgende er spørgsmålet, hvordan rammesættende ledelsesgreb blev benyttet til at frame bestemte aktørgrupper som legitime eller illegitime deltagere i ZebraBy Æ/R og dermed til at inkludere eller ekskludere bestemte aktørgrupper i processen.

#### **”Der er symbolværdi i at signalere mangfoldighed og ligeværdighed”**

Den rammesættende ledelse i ZebraBy Æ/R havde som intention at gøre ZebraBy til et bredt inkluderende projekt. På trods af disse bestræbelser er projektet i høj grad båret af medarbejdere fra kommunen og fra boligselskabet. Det er indtil videre ikke lykkedes ZebraBy at engagere en stor og bred gruppe af lokale beboere. Lige fra begyndelsen har projektlederen løbende indkaldt til ’Zebratræf’, som er blevet annonceret via forskellige kanaler og har været åbne for alle relevante lokale aktører. Ligeledes havde Zebradagen, der blev afholdt et halvt år inde i projektet, til formål at synliggøre initiativet og inkludere bredt med en bred vifte af forskelligartede aktiviteter og tilbud, fx smagsprøver, sundhedstjek, genbrugsbørs, zumba m.v.

Erfaringen fra de to tidligere runder af ZebraBy er, at en åben, bred invitation favoriserer ressourcestærke borgere samt organiserede civilsamfundsaktører og ’Tordenskjolds soldater’. Det var bl.a. tilfældet i Gundsømagle, hvor ZebraBy-processen endte med at blive domineret af de lokale beboere, der i forvejen var organiseret i det lokale Landsbyråd (Interview 1, 2 og 3). Belært af disse erfaringer valgte projektlederen i Æblehaven/Rønnebærparken at igangsætte nogle opfølgende indsatser for at få fat i de beboere, der ikke normalt deltager. Det foregik bl.a. gennem samarbejde med de boligsociale medarbejdere i Boligselskabet Sjælland, der har et langvarigt kendskab til beboerne i området og et stort netværk lokalt. Der blev også igangsat et samarbejde med lokale, kommunale aktører, der har kontaktflader i lokalområdet, bl.a. Sundhedscentret samt opgangsfællesskabet (socialpsykiatrisk bo-enhed). Endelig tilknyttede projektlederen også lokale ildsjæle fra området som fx trivselsambassadører, der er uddannet i forbindelse med et tidligere projekt. Desuden indkaldte projektlederen til særskilte møder i begyndelsen af ZebraBy-projektet for både de lokale institutionsledere og for de to afdelingsbestyrelser i Æblehaven/Rønnebærparken.

På trods af disse initiativer har beboerne i Æblehaven/Rønnebærparken kun i begrænset omfang deltaget i de løbende zebratræf. Typisk var ca. en fjerdedel af mødedeltagerne beboere, mens medarbejdere fra kommunen og boligselskabet udgjorde den øvrige del (Observation 3 og 6). Der var noget større beboerdeltagelse i konkrete aktiviteter som Zebradag, haveprojekt, sommerfest m.v. I praksis har aktører fra kommunen og fra Boligselskabet Sjælland trukket et stort læs ift. at igangsætte og gennemføre de konkrete aktiviteter i ZebraBy Æ/R (Interview 8 og 11). Hovedparten af ZebraBy-aktiviteterne har været drevet af medarbejdere fra de lokale, kommunale institutioner, bl.a. Sundhedscentret og det socialpsykiatriske opgangsfællesskab, samt de boligsociale medarbejdere fra Boligselskabet Sjælland. Flere af de kommunale medarbejdere giver udtryk for, at de har prioriteret arbejdet med ZebraBy, fordi projektet har direktørens og kommunalbestyrelsens bevågenhed. En medarbejder fra Sundhedscentret siger: *”...det kommer direkte fra kommunalbestyrelsen. Den øverste chef går direkte ud og siger: I skal være med. ... Det er anderledes, når man har kommunalbestyrelsens bevågenhed. ... Det er som at få en blanko-check, men samtidig er det jo også: I har bare at stille op – der er prestige i, at der skal komme*

*noget ud af det politisk*” (Interview 8). De kommunale medarbejdere har altså valgt at deltage i ZebraBy, fordi de opfattede det som en prioriteret del af deres arbejde.

Foruden løbende møder, der var åbne for alle, har en strategi fra projektlederens side i ZebraBy også været at tilbyde andre kanaler for deltagelse, som aktører, der ikke havde lyst, kompetencer eller tradition for mødeaktivitet, kunne koble sig på. Det skete fx ved at engagere en gruppe mænd med anden etnisk baggrund til at lave mad til Zebradagen. Ligeledes henvendte en række af de aktiviteter, der blev sat i gang som resultat af ZebraBy-projektet, fx fælles urtehave og sangaftner, sig til en bred gruppe af beboere – heriblandt også ressourcetsvage og ikke-etnisk danske. Projektlederen giver udtryk for, at hun har fulgt *’de 1000 blomsters strategi’* for at få så mange beboere med som muligt. Det gælder også ift. Zebradagen, som blev afholdt i februar 2015. Hun beskriver den symbolske værdien af den således: *”...at signalere mangfoldighed og ligeværdighed, og at så mange er inddraget. ... Det gælder om at gå hen der, hvor energien er. ... De mange ’blomster’ giver et signal til borgerne og alle aktører – hvis de er med, kunne jeg da også”* (Interview 10). Projektlederen har altså forsøgt at arbejde bevidst med en inkluderende strategi, som hun mener giver mere effekt på sigt end at satse på *’Tordenskjolds soldater’*. I afsnit 6.2.6. ser vi nærmere på, hvilken betydning de faciliterende ledelsesgreb har haft for inklusion/eksklusion af aktører i samskabelsesprocessen.

#### **6.2.4 Hvordan håndteres den demokratiske forankring af initiativet?**

I ZebraBy-projektet er der to eksisterende demokratiske arenaer på spil, dels den kommunale beslutningsarena i byrådet og de politiske udvalg, dels den beboerdemokratiske arena i Æblehaven/Rønnebærparken med afdelingsbestyrelser valgt af de lokale beboere.

##### **Koblingen til beboerdemokratiet**

Da ZebraBy-initiativet retter sig mod et alment boligområde, er koblingen til den beboerdemokratiske arena en vigtig faktor ift. initiativets legitimitet blandt beboerne. Men i ZebraBy-projektet blev der ikke fra begyndelsen arbejdet på at etablere denne kobling. Roskilde Kommune involverede ikke de lokale afdelingsbestyrelser i forbindelse med udpegningen af Æblehaven/Rønnebærparken til ZebraBy-projekt. Beboerdemokraterne blev først orienteret, da initiativet var vedtaget af Byrådet og sat i gang. På et møde med projektlederen udtrykte beboerrepræsentanterne forbehold over for initiativet og gav udtryk for, de oplevede det som et *’kommune-projekt’* (Observation 2). Modstanden kom bl.a. til udtryk i forbindelse med Zebradagen, hvor et par af beboerdemokraterne gav negative udtalelser til pressen. En boligsocial medarbejder fra boligselskabet, som er vant til at arbejde i en beboerdemokratisk kontekst, mener ikke, at ZebraBy-initiativet i tilstrækkelige grad respekterede beboerdemokratiet: *”...man kan jo ikke bare gå ned i et område og begynde at lave ting og sager uden at have taget det op med bestyrelsen – sådan er demokratiet. Bestyrelsen skal orienteres lidt, så det ikke bare foregår hen over hovedet på dem...”* (Interview 9). Efter nogle måneder blev afdelingsbestyrelserne koblet formelt på ZebraBy, da der var behov for deres tilladelse til at etablere en nyttehave i bebyggelsen. Desuden førte et nyt møde, hvor projektlederen spillede mere åbent ud, til en opblødning i bestyrelsens holdning, og nogle af beboerdemokraterne begyndte at deltage aktivt i ZebraBy-aktiviteterne. Den demokratiske kobling til beboerdemokratiet var altså ikke tænkt ind i ZebraBy-projektet fra begyndelsen, men kom til at foregå hen ad vejen.

I det følgende ser jeg nærmere på koblingen til det kommunale demokrati. Jeg vil særligt fremhæve to forhold med betydning for samskabelsen, nemlig den politiske følgegruppes rolle ift. ZebraBy, og den funktion ZebraBy-indsatsen har for politikerne.

### **”Vi er jo hægtet af langt hen ad vejen mellem vores møder”**

ZebraBy-indsatsen er organisatorisk koblet til den politiske beslutningsarena via den politiske følgegruppe (Dokument 3). I praksis har politikerne dog ikke meget indflydelse på indsatsen, men bliver primært tildelt en rolle som ’tilskuere’. ZebraBy-indsatsen er de-politiseret og dekoblet fra centrale politiske beslutninger, som stadig primært foregår i de politiske fagudvalg. Følgegruppen er underordnet den eksisterende beslutningsstruktur og kan indstille beslutninger til Økonomiudvalget/Byrådet efter behov (Dokument 3). Det er Byrådet, der udpeger lokalområder til ZebraBy-indsatsen. I praksis har politikerne i følgegruppen ikke særlig tæt føling med ZebraBy-projektet og de oplever ikke, at de har nævneværdig indflydelse på, hvad der foregår. Formanden for følgegruppen beskriver rollen således: *”Ahr, det er en meget stilfærdig rolle, vil jeg sige. Vi har ikke ret mange møder. Vi bliver så orienteret om, hvad man har lavet af tiltag de enkelte steder og er ude at se dem. Der er meget langt mellem møderne”* (Interview 3). Et menigt medlem af følgegruppen har en tilsvarende oplevelse af, at dens indflydelse på ZebraBy-indsatsen er begrænset. Hun oplever, at det i høj grad er forvaltningen, der fylder rammerne ud og som dermed øver indflydelse på det konkrete ZebraBy-projekt: *”Vi er jo hægtet af langt hen ad vejen – mellem vores møder. ... Forvaltningen er mellemeleddet, men hvis vi taler udvikling af det, der er vi ikke med. Det kører forvaltningen”* (Interview 6). Alt i alt kan man sige, at den politiske følgegruppe er sat i en rolle som tilskuere.

På følgegruppens første møde om ZebraBy-projekt Æ/R kom dette til udtryk ved, at hovedparten af taletiden gik til forvalterne, mens politikerne gennemgående forholdt sig ret passive (Observation 1). Kun et følgegruppemedlem, der selv har en faglig baggrund inden for det boligsociale arbejde, deltog ret aktivt på mødet. Det er også dette medlem af følgegruppen, som ifølge eget udsagn er lykkedes med at øve indflydelse på ZebraBy i Æ/R. På et møde tidligt i processen udfordrede hun forvaltningens opfattelse af, hvad målet og opgaven skulle være i Æblehaven/Rønnebærparken. Hun oplevede, at forvaltningens udspil i alt for høj grad var præget af en tænkning, der så beboerne som ’ressourcesvage’, og at ZebraBy derfor fik for meget præg af ’social helhedsplan’: *”Min oplevelse var, at forvaltningen var låst fast i en stigmatisering: Ungdomsarbejdsløshed, kriminalitet osv. i området...der kom jeg på banen og spurgte, hvad er det egentlig, vi har gang i her?”* (Interview 6). Dette er imidlertid en undtagelse fra reglen om, at følgegruppens medlemmer ikke udfordrer forvaltningens ageren ift. ZebraBy-initiativerne.

ZebraBy-indsatsen er i det store og hele de-politiseret. Indsatsen opfattes ikke som et politisk sprængfarligt område, og der opstår sjældent politiske diskussioner om den. Som følgegruppens formand understreger: *”Det er en dejlig apolitisk ting. Vi stiller os op for fire forskellige partier for at pille politikken ud af det – og der er mig bekendt ikke nogen politiske meningsforskelle i det her...”* (Interview 3). Dette kan ses som udtryk for, at ZebraBy-indsatsen lever sit eget liv og ikke kobles til mål og indsatser i kommunens fagforvaltninger. I det omfang ZebraBy-projektet giver anledning til politiske initiativer og beslutninger, foregår det i højere grad på ’græsrodsniveau’, hvor enkelt politikere agerer på baggrund af henvendelser fra lokale borgere eller med afsæt i det netværk, de kontakter og den indsigt, som ZebraBy-projektet giver (Interview 3, 6). Derudover er

ZebraBy-indsatsen kendetegnet ved at være dekoblet de centrale, politiske beslutninger, som foregår i de politiske fagudvalg.

### **”Borgernærheden i det er vigtig”**

Politikernes interesse i ZebraBy-initiativet ligger primært et andet sted, nemlig i at benytte projektet som en platform for møder og dialog med beboere i kommunens lokalområder. Både observationer og interviews peger på, at følgegruppens medlemmer særligt er optagede af den mulighed for borgerdialog og profilering, som ZebraBy giver anledning til – og presser på for events, hvor de får lejlighed til at møde mange borgere. Et konkret eksempel er Zebradagen i Æblehaven/Rønnebærparken, som endte med at blive afviklet i bidende kulde en februar dag som et resultat af politikernes ønske om at komme ud og møde borgerne i området tidligt i projektet. På den politiske følgegruppes første møde i september 2014 udtrykte politikerne eksplicit et ønske om ’at hilse direkte på aktørerne’, hvorefter velfærdsdirektøren bad om at få ’sat en dato for en aktivitet og få den berammet’ (Observation 1). Dette resulterede i Zebradagen, hvor politikerne fra følgegruppen og byrådet fik en platform for at møde de lokale borgere. Begge de to politikere i følgegruppen, som jeg har interviewet, lægger vægt på muligheden for direkte kontakt med lokale borgere. Formanden for følgegruppen formulerer det således: *”...det er faktisk ret vigtigt for de fleste politikere, at de bliver hørt og set derude – borgernærheden i det er vigtig”* (Interview 3). I det lys er ZebraBy en platform for politikerne til at møde lokale borgere.

Politikernes behov for at benytte ZebraBy som en platform for profilering og møder med borgerne er ikke særegen for Æblehaven/Rønnebærparken, men bemærkes af alle tre projektledere i ZebraBy-projekterne. Ifølge projektlederen fra Gundsømagle medfører politikernes profileringsinteresse, at de foretrækker store møder, hvor mange lokale borgere er inviteret. Det kan gøre det vanskeligt at lave fokuserede og målrettede processer: *”...politikerne elsker jo de her møder...at komme ud og møde borgerne. Det er jo fedt, vi starter med at holde et borgermøde og alle er velkomne. ... Det virker jo helt rigtigt, at man starter med at invitere alle bredt ind, men hvis det ikke er fokuseret...”* (Interview 1). I ZebraBy-projektet i Gundsømagle opstod en særlig dynamik omkring det politiske, fordi det var valgår, og hovedparten af medlemmerne i den politiske følgegruppe var valgt lokalt. Det betød ifølge projektlederen, at ZebraBy blev til ’sognerådspolitik’ (Interview 2).

Også i ZebraBy Æ/R giver projektlederen udtryk for, at politikernes ønske om profilering og synlige resultater fylder i projektet. Politiske ønsker om synlige resultater, god presse og gode billeder kan stå i modsætning til at opnå mere langsigtede resultater: *”...konsekvensen af, at det er politisk styret, er et ønske om synlige resultater... Når du arbejder mere eksklusivt inden for et fagområde, kan du bedre tage det lange, seje træk. Forventninger til hurtige resultater, synlighed m.v. er med til at forme dette projekt”* (Interview 10). Politikernes forventninger til den rolle, de skal spille i ZebraBy-initiativet, er præget af en styringslogik med rod i et repræsentativt styringsparadigme (TPA/NPM), hvor politikerne agerer som repræsentanter for borgerne og konkurrerer om opmærksomhed og tilslutning. I den forstand svarer politikernes rolleforventninger ikke overens med NPG-fortællingen, der ville placere dem i en mere interaktiv rolle.

ZebraBy-initiativet er altså kendetegnet ved at være dekoblet fra den politiske beslutningsproces. Samtidig er den politiske følgegruppes medlemmer især interesserede i at benytte ZebraBy som



platform for borgerdialog og profilering. Dette kan ses som udtryk for en NPM-styringslogik – der sammen med NPG-logikken sætter de offentlige administratorer i et styringsmæssigt krydspres.

### **6.2.5 Delkonklusion: Hvilken betydning har den rammesættende ledelse for samskabelsen?**

ZebraBy-projektet italesættes som netværksstyring, der skal understøtte lokale netværk, ressourcer og aktører. Denne rammesætning har som konsekvens, at de lokale borgere inviteres relativt tidligt ind i processen, dvs. at de potentielt får tilbudt en rolle som co-initiator eller co-designer i samskabelsesprocessen, hvilket giver mulighed for en ret høj grad af samskabelse. Den geografiske framing af samskabelsen som lokal betyder desuden, at processen som udgangspunkt er åben for alle lokale aktører, dvs. ingen ekskluderes bevidst i rammesætningen.

ZebraBy Æ/R er karakteriseret ved, at der er sat nogle rammer for samskabelsesprocessen, der på den ene side – ved at frame ZebraBy som netværksstyring og invitere beboere og andre lokale aktører tidligt ind – giver et relativt stort råderum for borgere og civilsamfund i samskabelsesprocessen. På den anden side trækker rammerne dog i retning af en styret samskabelsesproces, der har som et vigtigt formål at 'levere' synlige resultater i form af 'borgeraktiviteter' og events, som opfylder resultatmålene og giver politikerne en platform for borgerdialog.

Selvom borgere/civilsamfund inviteres relativt tidligt ind i samskabelsesprocessen, har de ikke nødvendigvis stor indflydelse på, hvilke udfordringer samskabelsen skal løse lokalt. De offentlige administratorer har nemlig formuleret en række konkrete resultat- og aktivitetsmål for indsatsen i Æblehaven/Rønnebærparken med fokus på de lokale beboeres aktive deltagelse. Dette rammesættende ledelsesgreb med rod i en NPM-forståelse betyder, at det er de lokale beboeres deltagelse og aktivitet, som kommer til at stå i centrum for samskabelsen, snarere end løsningen af lokalsamfundets udfordringer. Dette medfører, at der ikke i særlig høj grad etableres rum i samskabelsesprocessen til at udforske, hvilke udfordringer og problematikker beboerne mener er vigtige at arbejde med i lokalområdet. Dette kommer også til udtryk ved, at et tema, der 'ligger mellem linjerne' som en udfordring i Æblehaven/Rønnebærparken, nemlig den manglende integration af beboere med anden etnisk baggrund, ikke italesættes officielt.

På trods af den organisatoriske kobling via den politiske følgegruppe, er ZebraBy-projektet i realiteten dekoblet fra de politiske diskussioner og beslutninger, hvilket også kan svække den reelle indflydelse, borgere og andre eksterne aktører har mulighed for at få gennem det samskabende initiativ. Politikerne ser først og fremmest ZebraBy-projektet som en platform for at mødes med de lokale borgere og dermed styrke byrådets politiske legitimitet. Et ønske der medfører et pres på projektlederen for at 'levere' synlige events og platforme, hvor politikerne kan profilere sig og møde borgerne. På grund af de ret vide rammer, der er sat for denne samskabelsesproces, kommer graden af samskabelse i høj grad til at afhænge af, hvordan den faciliterende ledelse af processen udøves. Det ser vi på i næste afsnit.

### **Faciliterende ledelsesgreb**

Som vist ovenfor var den rammesættende ledelse af ZebraBy-initiativet præget af en netværks-framing, som trækker på en NPG-styringsforståelse, og giver den faciliterende ledelse relativt vide rammer ift. at engagere lokale aktører og opbygge fællesskaber. Samtidig var initiativet præget af

en høj grad af målkompleksitet og et fokus på synlige resultater og aktiviteter, som trækker på en NPM-styringsforståelse. Projektlederen for ZebraBy-projektet spillede i praksis en central rolle ift. at koble den rammesættende og den faciliterende ledelse. Dette skete ved dels at fokusere på udvalgte mål og dels gennem at forsøge at koble de forskellige styringslogikker via den faciliterende ledelse. I det følgende vil jeg analysere, hvordan den faciliterende ledelse håndterede de tre centrale ledelsesgreb, som er i fokus her.

### **Projektlederen navigerer i et spændingsfelt**

I ZebraBy-indsatsen er det primært projektlederen, der står for at udøve de faciliterende ledelsesgreb. ZebraBy-projektet er kendetegnet ved stor kompleksitet, hvad angår mål og aktører, hvilket betyder, at projektlederen skal navigere i et institutionelt spændingsfelt af indbyrdes modstridende interesser og hensyn. Hun er bevidst om de mange forskellige interesser og arenaer, som hun skal navigere i forhold til, og hun giver udtryk for, at hun benytter en strategi, hvor hun har fastlagt sine egne succeskriterier for indsatsen, dvs. at hun i praksis også udfører rammesættende ledelse. I sin faciliterende ledelse forsøger hun at balancere ZebraBy-initiativet: På den ene side skal det opfylde målene og de politiske ønsker om synlige aktiviteter og resultater. På den anden side forsøger hun at skabe koblinger og synergi på tværs mellem aktører i og udenfor den kommunale organisation (interview 10).

Projektlederen beskriver sin rolle som katalysator og lægger vægt på at skabe ændringer i den kommunale organisations og medarbejdernes arbejdsmåde. Hun understreger, at indsatsen i forhold til kommunens medarbejdere har betydning for, at samskabelsesprojektet kan lykkes. Ændringer i medarbejdernes måde at tænke og arbejde på er nemlig afgørende for at løfte borgerne (interview 10). Denne opfattelse udfordrer det store fokus på borgerne og deres aktivitet og deltagelse i projektet. Her står projektlederens prioritering altså i modsætning til den rammesættende ledelses fokus på 'kommuneværdi' og til politikernes ønske om at igangsætte borgeraktiviteter.

### **6.2.6 Hvordan understøttes tillid og relationer mellem deltagerne?**

Mine observationer af møder i ZebraBy-projektet viste, at projektlederen gjorde en bevidst indsats for at opbygge tillid og relationer i samarbejdet mellem aktørerne. Dette kom bl.a. til udtryk i den måde, de løbende møder i ZebraBy-projektet blev tilrettelagt og faciliteret på. Projektlederen forsøgte at gøre møderne hyggelige og inkluderende, bl.a. gennem den måde, lokalet blev indrettet på (mindre borde, lys, duge, blomster m.v.), ved at sørge for fællesspisning og ved i faciliteringen at understrege en uformel og rummelig stemning (Observation 3 og 6). I et interview gav hun udtryk for, at intentionen har været at skabe et rummeligt forløb, hvor alle – også de 'skæve' og resourcesvage - følte sig mødt og anerkendt. Her trækker hun på sin faglige baggrund som antropolog: *"Det antropologiske projekt er jo forståelse. Det her med, at en gruppe føler sig forstået og mødt. Det er ikke altid, at det lykkes, men tag nu eksemplet med den beboer, der tog initiativ til nørdeloppemarkedet.. Selvom han har nogle psykiske udfordringer, har han nogle knald-gode idéer..."* (Interview 10). Denne tilgang lykkes ift. at inkludere og engagere nogle af de 'resourcesvage' beboere i ZebraBy, deriblandt beboerne i det lokale socialpsykiatriske bofællesskab. Derimod fokuserede den faciliterende ledelse ikke i særlig høj grad på at inkludere beboere med anden etnisk baggrund, hvilket jeg ser nærmere på i det følgende.

### **”Man får fat i de samme igen og igen – og når ikke rigtig et spadestik dybere”**

På trods af at projektlederen som vist benyttede en række faciliterende ledelsesgreb, der var beregnet på at understøtte tillid og relationer mellem deltagerne, var der en aktørgruppe, som det ikke lykkedes af nå i ret stort omfang, nemlig beboere med anden etnisk baggrund end dansk. Denne gruppe endte i praksis med at få en ret lille rolle i ZebraBy-projektet. Ikke fordi de aktivt blev ekskluderet, men fordi der ikke foregik den type af langvarig opsøgende og relationsopbyggende indsats, der erfaringsmæssigt skal til for at få disse beboere inkluderet (Interview 5, 6, 7, 9).

Relationerne mellem de etnisk danske beboere i området og dem med anden etnisk baggrund bliver ikke italesat officielt i ZebraBy-projektet, men det ligger som et underforstået mål med indsatsen fra politisk side at ’løfte’ området, så det kan blive taget af ghetto-listen (Interview 3 og 6). Opdelinger mellem ikke-etnisk danske og danske grupperinger i området kommer til udtryk på flere måder. Bl.a. i områdets beboercafé, der er et samlingssted for de danske beboere og helt tydeligt signalerer ’hold jer væk’ til de beboere, der har en anden etnisk baggrund, bl.a. ved at servere klassisk danske menuer som frikadeller og flæskesteg. Desuden har beboere med anden etnisk baggrund ikke fået plads i det beboerdemokratiske system, hvor begge afdelingsbestyrelser udelukkende består af danskere, og hvor omtalen af beboere med anden etnisk baggrund har karakter af ’dem og os’ (Observation 2). Projektlederen i ZebraBy-projektet er bevidst om integrationstemaet, men understreger, at temaet ikke er italesat officielt i ZebraBy-projektet, ligesom hun har valgt ikke at lade det etniske fylde særskilt i projektet: *”Det er ikke indskrevet i Zebra – det er ikke italesat, kun i og med at det er de borgere, der bor der. Jeg har ikke noget succeskriterie, der afspejler sig i det med det etniske”* (Interview 10). Dermed nedprioriterede projektlederen bevidst en af de (underforståede) politiske dagsordner i ZebraBy-projektet og udførte dermed en form for rammesættende ledelse.

På den ene side valgte projektlederen i ZebraBy-initiativet at gøre ZebraBy til et bredt inkluderende projekt, men samtidig **ikke** at gøre en særlig indsats for at inkludere beboere med anden etnisk baggrund. Dette førte i praksis til, at beboere med anden etnisk baggrund i nogen grad har ekskluderet sig selv fra projektet. I ZebraBy-projektet var der ansatser til at nærme sig de eksisterende grupperinger blandt ikke-etniske danskere. Tidligt i processen blev der udarbejdet en kortlægning over ressourcer, som registrerede alle de foreninger og aktiviteter, der er i området – inklusive fx tyrkiske og arabiske foreninger og skoler (Dokument 9). Men ressourcekortet blev ikke benyttet aktivt fx til at tage kontakt til de organiserede, etniske foreninger. En egentlig opsøgende indsats i forhold til beboere med anden etnisk baggrund blev dermed ikke prioriteret i ZebraBy-projektet. Projektlederen i ZebraBy-projektet har kun sporadisk haft sin gang i boligområdet, og information og mødeindkaldelser er blevet spredt på en ’klassisk dansk’ måde, nemlig ved opslag (godt nok på flere sprog). En fremgangsmåde der erfaringsmæssigt ikke er tilstrækkelig til at engagere de ’etniske’ beboere.

Ifølge de boligsociale medarbejdere under Boligselskabet Sjælland, er mange af beboerne med anden etnisk baggrund ’projekt-trætte’ og har en distance til kommunen, som kan skyldes dårlige erfaringer. Derfor kræver det en intensiv og langvarig relations- og tillidsopbyggende indsats at få dem involveret. En boligsocial medarbejder siger: *”Med de mange projekter er der ikke ret mange mennesker til at lave det relationsarbejde og det opsøgende arbejde, der er brug for...det bliver*

*ofte sådan, at man får fat i de samme igen og igen – og ikke rigtig når et spadestik dybere”* (Interview 11). ZebraBy projektets karakter af ’endnu et kommunalt projekt’ og beboernes ’projekttræthed’ understreges af medarbejderen fra Sundhedscentret: *”Vi snakker om, at det jo er lidt frækt, at vi kommer her, hvor folk bor. Og folk kan ikke gå udenfor en dør uden hele tiden at skulle forholde sig til et eller andet. Der kan det godt være, at vi forventer for meget af borgerne ved hele tiden at stoppe dem og henvende os til dem”* (Interview 8). Beboere med anden etnisk baggrund endte altså med i praksis at få en ret lille rolle i ZebraBy-projektet. Det kan ses som en konsekvens af, at integration af beboere med anden etnisk baggrund ikke indgik som et officielt formuleret mål i ZebraBy-indsatsen, og der desuden ikke var ressourcer til en langvarig opfølgende og relationsopbyggende indsats.

### **6.2.7 Hvordan understøttes synergi og samarbejdsfordele?**

Projektlederen i ZebraBy Æ/R udfører faciliterende ledelse ved at forsøge at koble aktører med forskellige interesser, mål og ressourcer sammen. Hun benytter en koblende strategi for at at understøtte synergi mellem deltagerne. Men denne indsats støder på en række organisatoriske forhindringer for at samarbejde på tværs af kommunens forvaltninger.

Projektlederen i ZebraBy-projektet arbejder efter det, hun kalder en ’koblingsstrategi’, hvor hun indtager en rolle som katalysator, der kobler de forskellige aktører sammen både internt i kommunen og eksternt i forhold til beboerne. Hun arbejder bevidst med de forskellige parter ressourcer. For eksempel forsøger hun at få skabt netværk og koblinger mellem beboerne i området, blandt andet gennem konkrete aktiviteter, hvor beboerne arbejder sammen: *”...det er ikke nok, at jeg bare går ud og siger, jamen, nu har jeg mødt dig på din banehalvdel og hørt, hvad du gerne vil. Hvor var det interessant, det skal vi nok. Jeg prøver jo netop at få dem koblet ind...for det er jo der, ressourcerne kommer i spil”* (Interview 10). På den måde går ZebraBy-indsatsens fokus på konkrete aktiviteter hånd i hånd med projektlederens koblingsstrategi. Projektlederen arbejder med at koble eksterne ressourcer og ressourcer fra andre dele af kommunen på ZebraBy-initiativet, fx i form af et samarbejde med Roskilde Synger om sangtæner for beboerne: *”...jeg har valgt at invitere en ekstern aktør ind derude. Det er også noget med, at man kan se, at der faktisk sker nogle ting – og at der sker noget samskabelse”* (Interview 10). De eksterne ressourcer er dermed både en vej til at sikre synlige resultater i form af konkrete aktiviteter med en ’sneboldeffekt’ forholdsvis hurtigt og en vej til at skabe koblinger på tværs af kommunens forvaltninger.

Koblingsstrategien benyttes også i forhold til medarbejdere og forvaltninger i Roskilde Kommune. Et konkret eksempel på en intern kobling er den måde, projektgruppen i ZebraBy-initiativet er sammensat på. Her har projektlederen valgt at invitere en række medarbejdere med fra forskellige forvaltninger i Roskilde Kommune og Boligselskabet, som hver især har projekter eller initiativer i gang i området, bl.a. i form af et sundhedsprojekt og et affaldsprojekt. Idéen er at skabe synergi mellem projekterne og dermed undgå, at beboerne skal forholde sig til mange forskellige initiativer fra forskellige kommunale forvaltninger på én gang. Der er nemlig en tendens til, at de lander på de samme skuldre hver gang. I forhold til den interne kobling oplever projektlederen dog en række barrierer, som vi ser nærmere på i næste afsnit.

### **Barrierer: Intern organisering og magt**

Både projektlederen i ZebraBy Æ/R og projektlederne for de to tidligere ZebraBy-indsatser giver udtryk for, at de oplever kommunens organisering og kultur som en forhindring ift. ambitionen om at koble aktører sammen internt. I praksis møder projektlederne en række kræfter, som vanskeliggør internt samarbejde på tværs af kommunens forvaltninger. En helt konkret udfordring i Æblehaven/Rønnebærparken har været kampen om ressourcer mellem forvaltningerne. Selvom der formelt er udpeget medarbejdere fra en række forvaltninger til at sidde med i ZebraBy-projektgruppen og støtte op om projektet, viser det sig, at de har fået besked af deres chef om at 'sidde på hænderne' og ikke bruge tid på projektet (Interview 10). Desuden oplever projektlederen, at det er vanskeligt at få entydige signaler fra de administrative ledere og direktører om, hvilken retning Zebra-initiativet skal bevæge sig i, fordi det løbende er til forhandling mellem de forvaltninger, der er involveret i projektet. Projektlederen peger på, at arbejdet med ZebraBy-initiativet viser de dilemmaer, der findes i organisationen ift. samarbejde på tværs: På den ene side italesættes samarbejde på tværs som ønskværdigt, og kommunaldirektøren taler om, at kommunen samarbejder som en 'koncern'. På den anden side er der reelt lang vej og mange forhindringer for samarbejde på tværs. Det har givet projektlederen i ZebraBy en vanskelig rolle, som hun beskriver således: *"Du bliver sådan et koncentrat for noget vanskeligt i en organisation"* (Interview 10). Derfor har projektlederen måttet træde forsigtigt ift. organisationen.

Tilsyneladende eksisterer der en række barrierer i den kommunale organisation, som udgør en udfordring ift. at skabe synergi internt i ZebraBy-projektet. Det samme har gjort sig gældende i de to tidligere ZebraBy-initiativer. Projektlederne i ZebraBy-projekternes runde et og to er også stødt på udfordringer ift. den interne organisering og kultur, hvilket indikerer en række organisatoriske og kulturelle barrierer ift. at opnå synergi og samarbejde på tværs internt. Projektlederen for ZebraBy runde et i Gundsømagle oplevede, at fokus på at engagere og mobilisere borgere kom i første række: *"...vores tilgang har været fin til at engagere en masse borgere, men det har ikke været en revolutionering af de kommunale institutioners måde at arbejde på"* (Interview 1). Projektlederen for ZebraBy runde to i Viby vurderer på baggrund af sin erfaring alt i alt ikke, at den kommunale organisation er gearret til netværksledelse på grund af en kultur, der er præget af manglende risikovillighed: *"Det er en vej, som er svær, fordi jeg tror ikke, at der er plads til mange fejl. Heller ikke når man sidder som projektleder. Den skal helst sidde i kassen første gang"* (Interview 2). Hun har oplevet, at organisationen og den øverste ledelse har vanskeligt ved at anerkende og få øje på værdien af den faciliterende ledelse, hun udøvede: *"...systemet ved simpelthen ikke, når man skal arbejde fra netværksperspektivet, hvad det kræver, når man skal have så mange folk til at gøre det, man gerne vil"* (Interview 2). Projektlederne fra de tre ZebraBy-projekter peger altså på en række forhold internt i kommunen, der fungerer som barrierer.

I forlængelse af dette mener en projektleder fra ZebraBy, at det er en for stor mundfuld for kommunen på én gang at ville arbejde samskabende udadtil med borgerne og indadtil i organisationen: *"...er man virkelig parat til at arbejde på denne her måde? ...det der med at sige, at vi gennem borgerinddragelsen nødvendigvis kommer til at arbejde samskabende på et organisatorisk niveau, det er en stor opgave... I Zebra siger vi, at vi skal arbejde på denne måde – ved at bruge et helt lokalområde. Der risikerer vi at tage munden for fuld"* (Interview 10). En central udfordring i den faciliterende ledelse af ZebraBy-indsatsen viste sig dermed at være en

række organisatoriske hindringer for at arbejde på tværs internt i kommunen. Barrierer der gjorde det vanskeligt for projektlederen at få 'koblingsstrategien' til at lykkes.

## 6.2.8 Hvordan understøttes fælles læring?

I det følgende vil jeg undersøge, i hvilken grad de offentlige administratorer benytter ledelsesgreb, som understøtter fælles læreprocesser og fælles produktion af viden deltagerne imellem. Idealet er her 'kognitiv integration', altså at integrere de forskellige deltageres interesser og problemforståelse (Ospina & Foldy, 2010; Page, 2010) og skabe fælles mening bl.a. gennem meningsskabende ledelse, som bl.a. omfatter framing og re-framing af de udfordringer, samskabelsen skal løse samt af de mulige løsninger.

Det kendetegner den faciliterende ledelse af ZebraBy-processen, at der ikke i særlig grad udfoldes en meningsskabende ledelse, som giver de lokale aktører mulighed for at se meningen med ZebraBy-projektet ud fra deres behov og ønsker til udvikling af lokalområdet. Dette viste sig bl.a. ved, at nøgleaktører i lokalområdet i form af afdelingsbestyrelsen og de boligsociale medarbejdere først blev kontaktet, da initiativet var besluttet og på vej til at blive 'rullet ud'. Som allerede nævnt tidligere i analysen, er ledelsen af ZebraBy-projektet desuden præget af et fokus på aktiviteter og events frem for på dialog om lokale behov, udfordringer og mulige løsninger. Dette kom blandt andet til udtryk på det første Zebratræf i november 2014 (Observation 3), hvor aktørerne i lokalområdet var inviteret til en præsentation af ZebraBy-projektet og en dialog om indholdet i projektet. Kommunens plan om at afholde en Zebradag blev præsenteret som en ramme for beboernes input, og på dette møde satte facilitatoren primært fokus på aktiviteter og events. Det skete bl.a. ved at inddele deltagerne i grupper, som fik til opgave at foreslå konkrete aktiviteter på Zebradagen. På mødet observerede jeg en tendens blandt beboere og andre lokale aktører i gruppearbejdet til at italesætte langsigtede behov og visioner for lokalområdet, fx behov for et sted til de unge, der 'hænger ud' om aftenen, og eventuelt for et samlingssted for de frivillige. Men denne samtale blev ikke opmuntret og understøttet af den faciliterende ledelse (Observation 3).

Denne mangel på meningsskabende ledelse bemærkes også af de boligsociale medarbejdere (Interview 9 og 11). En boligsocial medarbejder, der arbejder i Æblehaven/Rønnebærparken til daglig, mener, at der er for meget 'kommune' over ZebraBy-projektet, og at der er gjort for lidt for at stikke følere ud, før projektet gik i gang. Hun mener ikke, at der er blevet gjort nok i ZebraBy-projektet for at undersøge, hvad der giver mening for de forskellige beboergrupper: *"...der er behov for at komme ud og få mere fornemmelse – komme ud på deres (beboernes) præmisser. Finde ud af deres drømme og behov i stedet for at skræddersy det på kommunen og så lige: Nu skal I bide til 'pølse'"* (Interview 11). Jeg vurderer, at det relativt lave engagement blandt beboere – og særligt beboere med anden etnisk baggrund - i projekt ZebraBy kan forstås i lyset af denne mangel på meningsskabende ledelse.

Det store fokus på aktiviteter og events begrænser de lokale aktørers mulighed for at skabe mening med ZebraBy-projektet ud fra deres behov og ønsker til udvikling af lokalområdet. Derved udøver projektlederen en form for ikke-framing ved netop **ikke** at give deltagerne plads til at italesætte og udveksle behov og udfordringer og finde frem til en fælles fortælling om ZebraBy. Der lægges ikke op til en dialog mellem de lokale aktører om, hvad ZebraBy-projektet egentlig skal løse, og hvilke forventninger forskellige aktører kunne have til indsatsen. Dette stemmer godt overens med

forskningen i samskabelse, som peger på, at det er almindeligt, at offentlige aktører opfatter samskabelse som et gode i sig selv (Voorberg, Bekkers, et al., 2015) og derfor ofte forsømmer at diskutere, hvad det skal løse. Her kan man indvende, at den fælles læring mellem aktørerne ikke nødvendigvis finder sted på møderne, men også potentielt kan foregå i forbindelse med de konkrete samarbejdsaktiviteter og aktiviteter omkring noget 'fælles tredje'. Dette vil jeg behandle mere indgående i afsnit 6.3., hvor jeg analyserer udbyttet af ZebraBy Æ/R.

### **6.2.9 Delkonklusion: Hvilken betydning har den faciliterende ledelse for samskabelsen?**

Set i forhold til graden af samskabelse, er ZebraBy-projektet et sammensat projekt. På den ene side giver den faciliterende ledelse mulighed for en ret høj grad af samskabelse, idet der er stor opmærksomhed på at opbygge tillid og relationer mellem aktørerne samt understøtte synergi. På den anden side er der tale om en ret lav grad af meningsskabende ledelse, hvilket begrænser civilsamfundsaktørernes mulighed for at påvirke indsatsen ved at pege på mere langsigtede udfordringer og mulige løsninger i deres lokalområde.

Et konstituerende element, når graden af samskabelse skal måles, er graden af synergi: Dels ift. en relationel dimension, nemlig hvilken grad der finder magtforskydninger og rolleforandringer sted hos aktørerne. Dels ift. en produktionsdimension: I hvilken grad samskabelsen fører til noget mere og andet, end hhv. de offentlige aktører og borgerne ville kunne frembringe alene. Hvad angår rolledimensionen, var den ambition, der blev italesat i ZebraBy en 'transformativ samskabelse', som indebærer 'empowerment' af borgerne, samtidig med at offentlige medarbejdere indtager en faciliterende og understøttende rolle. Den transformative ambition er lykkedes i et vist omfang, da der under ZebraBy er gennemført et par initiativer, som er udviklet og drevet af lokale borgere (urtehave og nørdeloppemarked) og understøttet af de offentlige medarbejdere. Det samme gælder beboerne i opgangsfællesskabet, der fik mulighed for at træde ud af rollen som 'socialpsykiatriske klienter' og deltage i praktiske fællesskaber og knytte kontakter lokalt. Hvad angår politikernes rolle er der imidlertid ikke tegn på rolleforandringer. Tværtimod er der en tendens til, at ZebraBy-initiativet benyttes af politikerne i deres traditionelle rolle som valgte repræsentanter, der lytter til borgerne. Ligeledes kan det ikke påvises, at der er en forandring i forvalternes rolle i den daglige praksis, der rækker ud over de konkrete, afgrænsede indsatser, hvor de indtager en understøttende rolle.

Hvad angår produktionsdimensionen er der igen tale om en vis grad af samskabelse, idet ZebraBy-projektet har ført til en række additive samskabelsesinitiativer, fx i form af nørdeloppemarked, urtehave og sangkor, som formodentlig ikke var blevet realiseret uden ZebraBy-initiativet (Interview 10, 12). Her er det også vigtigt at bemærke, at ZebraBy har gjort det muligt for 'ressourcesvage' borgere at få realiseret initiativer, som er vigtige for dem og giver dem en følelse af glæde og mægtiggørelse (Interview 8, 12).

## **6.3 Udbyttet af ZebraBy Æ/R**

I det følgende vil jeg diskutere, hvilken værdiskabelse ZebraBy Æ/R i Roskilde Kommune har medført. Fremgangsmåden er den samme som i forrige kapitel. Udbyttet vurderes ift. de tre

parametre ét for ét og afsnittet rundes af med en samlet vurdering af, hvad der kom ud af indsatsen.

### 6.3.1 Udbyttet set i forhold til de kommunale mål?

Som nævnt er ZebraBy Æ/R-indsatsen præget af en vifte af mål formuleret af de forskellige aktører. Her vil jeg koncentrere mig om de konkrete mål, der indgår i den officielle beskrivelse af ZebraBy Æ/R (Dokument 8). De offentlige administratorer i Roskilde Kommune vurderer selv, at disse mål er nået. Det fremgår af et statusnotat, som projektlederen udarbejdede til Roskilde Byråd i februar 2016 (Dokument 19). Her gengives en række mål for motivering og engagering af de lokale beboere, fx: *"Minimum 3 fælles borgerdrevne aktiviteter årligt, Minimum 150 borgere har deltaget i de borgerdrevne aktiviteter årligt... Øge andelen af frivillige foreninger, medlemmer og aktive borgere i foreningerne, Stærke fællesskaber giver bæredygtige lokalsamfund"* (Dokument 19, side 1). I notatet angives det, at alle de angivne aktivitetsmål er opfyldt, men det uddybes ikke nærmere, hvordan 'bæredygtigheden' fx er målt. Desuden oplistes en række kvantitative mål for, hvor mange forskellige aktører i lokalområdet, det er lykkedes at aktivere.

Jeg vurderer på linje med de offentlige administratorer, at ZebraBy Æ/R i det store og hele har givet det udbytte, der var indskrevet i de kommunale mål. Der er tale om konkrete aktiviteter og events, bl.a. i form af en fælles urtehave, et nørdeoppemarked med rollespilsrekvisitter og andre nørdede genstande, afholdelse af en Zebradag samt en sommerfest. Mine data er som nævnt afgrænset til det første år af ZebraBy-projektet. Efter at dataindsamlingen var afsluttet, er der kommet en række andre aktiviteter til, bl.a. en facebook-gruppe, en månedlig fællesspisning for beboerne, et sangkor og et idrætsbibliotek, initieret af Boligselskabet Sjælland i samarbejde med bl.a. Danmarks Idrætsforbund (Dokument 14). Til gengæld er en række af de oprindelige mål fx om at åbne boligområdet mere mod omgivelserne og om at udarbejde en fysisk plan for boligområdet blevet nedtonet (Dokument 8).

Konklusionen må være, at det med ZebraBy-initiativet er lykkedes at igangsætte en række konkrete aktiviteter og samarbejder i lokalområdet og dermed i ret høj grad at opfylde de mål, kommunen havde formuleret. Her er det oplagt at spørge, i hvilken grad disse aktiviteter så bidrog til den mere grundlæggende samskabelses-målsætning i ZebraBy-indsatsen? Grundantagelsen i ZebraBy-indsatsen er, at den kan bidrage til at løse en række komplekse samfundsmæssige problemer som fx ensomhed og fysisk og psykisk sygdom blandt beboerne i lokalområdet (Dokument 4). Hvorvidt ZebraBy-indsatsen har bidraget til, at dette kan lykkes på længere sigt gennem øget netværksdannelse og trivsel i området, vil jeg diskutere i afsnit 6.3.3.

### 6.3.2 Udbytte set i forhold til de deltagende aktørers mål og forventninger

I dette afsnit vil jeg behandle udbyttet af ZebraBy ud fra de deltagende aktørers perspektiv. Her lægger jeg særligt vægt på to perspektiver, hhv. de lokale beboere og medarbejdere i kommunale institutioner og i den boligsociale indsats. Disse aktørers forventninger til ZebraBy handler dels om udbytte i form af konkrete aktiviteter, dels om værdiskabelse i form af bl.a. styrkede netværk mellem de lokale aktører – og på længere sigt om bedre velfærdsydelser og øget trivsel blandt borgerne.



### **”Vi er mange med ridser, revner og buler, som giver det, vi kan”**

Som nævnt har ZebraBy Æ/R givet et konkret udbytte i form af et par borgerinitierede og -drevne aktiviteter. Mange af de øvrige events og aktiviteter som fx Zebradag, sommerfest og kor, er initieret af kommunale medarbejdere eller af Boligselskabet Sjælland. Både blandt beboerne og de kommunale medarbejdere fremhæves fælles, konkrete aktiviteter som en positiv værdi ved ZebraBy. Særligt den fælles urtehave og nørdeloppemarkedet skaber værdi på flere måder. Udbyttet er dels ’empowerment’, som foregår ved, at resourcesvage beboere får mulighed for at være drivende og realisere et projekt, som de selv har fundet på, og dels større fællesskab og nye relationer på tværs mellem beboerne, som får lejlighed til at samarbejde og lære hinanden at kende på tværs af alder og etnisk tilhørsforhold.

Den beboer, der tog initiativ til en fælles urtehave, fremhæver det som en vigtig værdi ved ZebraBy, at projektet giver alle mulighed for at deltage: *”Jeg kunne ikke have løftet det alene. Vi er mange med ridser, revner og buler, som giver det, vi kan. Alle, der havde lyst, fik mulighed for at være med”* (Interview 12). Også nørdeloppemarkedet fremhæves af flere som et vigtigt projekt, fordi det har givet en af de ’skæve’ beboere en mulighed for at udfolde sig, som han måske ellers ikke ville have kunnet: *”Nørdeloppemarkedet skal have opmærksomhed og ros...der er garanteret mange lige som NN (ham, der satte loppemarkedet i gang, AT), som kunne trækkes ud af de små huler og have gavn af sig selv og hinanden”* (Interview 13). Projektlederen fremhæver også de to borgerdrevne projekter i initiativet: *”...vi har to borgere derude, som er blevet drivkræfter...her er nogle borgere, som dribler med noget, hvor vi (som kommune) egentlig ikke har fingrene med. ... Når jeg er til møde derude, så sidder jeg og tænker: De her borgere, de var måske ikke lykkedes med disse idéer, hvis ikke Zebra var der...”* (Interview 10). ZebraBy har også haft en positiv betydning for beboerne i det socialpsykiatriske opgangsfællesskab, som har oplevet det som en mulighed for at komme mere ud og opbygge relationer til de øvrige beboere i området. På Zebradagen bød opgangsfællesskabet naboerne inden for og fik endda besøg af borgmesteren. En medarbejder fra opgangsfællesskabet understreger, at det har betydet meget for beboerne: *”De var rigtig glade for det. De fik stor ros for deres modtagelse af folk, og det gjorde indtryk hos beboerne, at det var blevet lagt mærke til – og positivt”* (Interview 5). Alt i alt er ZebraBy-initiativet lykkedes med at give nogle lokale borgere mulighed for at igangsætte og drive initiativer, som skaber fællesskab og glæde i området.

### **”Det er rart at kende folk, der bor rundt omkring. Nogle bliver man også venner med”**

Både medarbejdere og beboere fremhæver, at de konkrete, fælles aktiviteter har givet anledning til nye relationer og fællesskaber mellem beboerne. Særligt urtehaven fremhæves som et sted, hvor det er lykkedes at samle børn og voksne på tværs af etniske skel og at engagere beboerne i det socialpsykiatriske opgangsfællesskab: *”Det er praktisk og konkret og slår an hos børn og opgangsfællesskab...der drikkes kaffe og nusses om planterne”* (Interview 8). Den beboer, der tog initiativet, fremhæver fællesskabet omkring haven, der er blevet et mødested: *”Folk fra nærområdet har været med og er kommet for at sige hej. Flere har mødtes i det offentlige rum. Det er lidt ligesom da man var barn – det er rart at kende folk, der bor rundt omkring. Nogle bliver man også venner med”* (Interview 12). Selv et medlem af afdelingsbestyrelsen, der fra starten var skeptisk og bekymret for, om urtehaven ville blive ødelagt, er positiv: *”Folk snakker med andre grupper. Jeg synes, at det har bragt noget positivt med sig, fordi folk har fundet ud af, at de kunne komme sammen og samarbejde ind over nabogrænser og etnisk oprindelse”* (Interview 14). For

nogle af de beboere, der ellers ikke har indgået i fællesskaber i området, har ZebraBy givet nye muligheder. Det gælder fx beboerne i det socialpsykiatriske opgangsfællesskab, som har fået nye relationer: *"Når de kommer derover (i beboerhuset fx), kan de nikke genkendende til hinanden – mere og mere"* (Interview 5).

Desuden fremhæver en medarbejder fra en af de kommunale institutioner i området haven som et sted, hvor der er mulighed for at udvikle kendskab og relationer mellem medarbejdere og beboere. Arbejdet med nyttehaven har givet hende mulighed for en helt anden kontakt med beboerne, som hun dog ikke har haft tid og mulighed for at følge op på: *"Der skal kontinuitet og åbenhed til... Man kommer til at kende nogle behov og muligheder – det kan føre til alt muligt. Det udspringer af fællesskabet – men det er for lidt, jeg er derude til at fange det ind. Man skulle bruge en time i haven hver dag..."* (Interview 8). Gennem 'det fælles tredje' i form af konkrete, fælles aktiviteter, kan der således være lagt kimen til en ny relation mellem de kommunale medarbejdere og beboerne. Relationer der imidlertid vil kræve institutionel understøttelse i form af fx tid og ressourcer, hvis de skal videreudvikles.

ZebraBy-initiativet har også skabt værdi i form af nye relationer og øget kendskab på tværs af kommunens lokale institutioner og forvaltninger. De kommunale medarbejdere fra en række kommunale institutioner i området har lært hinanden bedre at kende, og det kan få betydning for samarbejdet på tværs på længere sigt: *"Der er skabt nogle relationer på tværs af kommunens institutioner. ...de professionelle kender hinanden, opbygger relationer og husker at tænke på hinanden og spørge hinanden"* (Interview 8). Ligeledes har ZebraBy givet anledning til relationer og kendskab på tværs af kommunen og boligselskabet. Nye relationer, der også med tiden kan betyde øget samarbejde: *"Vi holder os opdateret. Fx er vi faktisk en stor gruppe, der arbejder med unge. Kunne vi tage læsset sammen? Det er vigtigt at holde fast og undgå parallelprojekter"* (Interview 11). Den begyndende netværksdannelse på tværs af medarbejdere og boligselskab kan på længere sigt føre til mere samarbejde på tværs, men det afhænger af, om det understøttes institutionelt. Der er dog indtil videre ikke tale om den form for *"forpligtende samarbejde med de øvrige lokale aktører"*, som er et mål for ZebraBy (Dokument 4).

### **"Dejligt, at der kommer nogle positive historier ud"**

En del af aktørerne lægger desuden vægt på, at ZebraBy muligvis også har skabt værdi i form af et bedre image for Æblehaven/Rønnebærparken: *"Det er dejligt, at der er kommet fokus på det, og at beboerne lægger ressourcer i det. Og det er dejligt, at der kommer nogle positive historier ud, som handler om andet end, at det er en ghetto"* (Interview 11). Her spiller det fx en rolle, at borgmesteren valgte at besøge bydelen i forbindelse med ZebraBy. Det opleves af de lokale medarbejdere som et løft til området og dets beboere på det symbolske plan.

### **Negative effekter: Magtforskydninger**

Et samskabelsesprojekt som ZebraBy har dog også effekter, der kan opfattes som negative af nogle af aktørerne. Det hænger sammen med, at initiativet udfordrer de etablerede magtforhold i lokalområdet og dermed kan udfordre de privilegier eller den magt, som nogle aktørgrupper har oparbejdet. Et eksempel fra Æblehaven/Rønnebærparken: ZebraBy-projektet affødte en række små 'lommepege-jobs' fx i form af at hænge plakater op i opgangene. Denne type af jobs er traditionelt landet hos børn af de beboere, der sad i afdelingsbestyrelsen. Denne praksis blev

udfordret i ZebraBy-indsatsen, hvor projektlederen rekrutterede nogle andre end de 'sædvanlige' til denne type af små opgaver. Projektlederen peger på, det er vigtigt at være opmærksom på denne type af magtforskydninger som en konsekvens af samskabelsesinitiativer. Hun siger: *"...nu samskaber vi, nej, vi skaber faktisk konkurrence, for der er måske nogle, der har haft nogle privilegier. Det er små privilegier, men trods alt... hvor jeg så går ind og siger (til nogle andre): kan du ikke løfte det?"* (Interview 10). Et eksempel der understreger vigtigheden af at være opmærksom på magtfordelingen i samskabelsesinitiativer.

### 6.3.3 Udbytte i form af varige forandringer i roller og relationer?

I dette afsnit vil jeg diskutere, i hvilken grad ZebraBy-initiativet kan forventes at føre til udbytte målt i forhold til den samfundsmæssige ambition om nye samarbejdsformer og rollefordelinger, der indlejres og understøttes institutionelt. Som allerede nævnt har Roskilde Kommune en ambition om at ZebraBy skal føre til opbygning af 'bæredygtige' lokale netværk, som gennem synergi kan løse lokale udfordringer i fællesskab (Dokument 4 og 5). Spørgsmålet er, i hvilken grad, ZebraBy Æ/R kan siges at leve op til denne ambition og skabe værdi set i det store billede? I det følgende vil jeg diskutere en række forhold, der taler henholdsvis for og imod.

#### Ringe i vandet

En række forhold taler for, at ZebraBy-initiativet kan skabe en positiv samfundsmæssig værdi på længere sigt. I vurderingen af hvilken værdi ZebraBy har skabt, kan man anlægge det perspektiv, at netop indsatser, der sigter mod empowerment og fællesskaber, tager tid og ofte spreder sig som ringe i vandet. Set i det perspektiv er det ikke relevant at vurdere udbyttet af ZebraBy efter kun et år. Der er sat nogle fælles, konkrete initiativer i gang, som på langt sigt kan brede sig og få betydning for fællesskabet og trivslen blandt beboerne i lokalområdet. Denne forståelse ligger fint på linje med resultater fra den empiriske forskning i samskabelse, der viser, at udbyttet af samskabelse primært er at finde i forskellige former for outcome og 'public value' (Bovaird, 2007; Bovaird & Löffler, 2012; Boyle & Harris, 2010; OECD, 2011). Fx i form af bedre samarbejde, interaktion og læring, selvtilid og selvberoenhed, tillid m.v., ligesom samskabelse kan bidrage til at opbygge social kapital i et lokalområde (Tummers et al., 2015).

#### Hvilke udfordringer løses?

Men der er samtidig en række forhold, som taler imod, at ZebraBy-initiativet kommer til at skabe værdi set i det store perspektiv. ZebraBy kan ses som et projekt med en begrænset tidsramme og begrænsede ressourcer, som indtil videre har skabt værdi for en begrænset gruppe beboere – og som har nedtonet ambitionen om at ændre den måde, de kommunale forvaltninger arbejder på. Set i det lys er det ikke sandsynligt, at ZebraBy projektet vil rykke afgørende ved de udfordringer af social og integrationsmæssig art, der findes i lokalområdet. Den lokale deltagelse i ZebraBy-initiativerne har begrænset sig til en ret snæver kreds af beboere, og særligt de ikke-etniske danskere deltagelse har været begrænset. Som en kommunal medarbejder siger: *"Det er en lille, sluttet skare, der har fået en legeplads her"* (Interview 13).

Selvom det er lykkedes med ZebraBy at igangsætte nogle fælles aktiviteter og knytte nye forbindelser, kan man stille spørgsmålstejn ved ZebraBy-initiativets værdi i forhold til at løse den type af lokale udfordringer, der virkelig betyder noget – i Æblehaven/Rønnebærparken for eksempel integration af indvandrere med etniske danskere i lokalsamfundet. Denne tvivl rejses af

et par af deltagerne. I en uformel samtale efter Zebra dagen i februar 2015, hvor der netop var sket en terrorhandling i København, reflekterede projektlederen i ZebraBy Æ/R over, at nyttehaver kan virke som en lille indsats set i forhold til en potentiel radikalisering af ikke-etnisk danske beboere. En boligsocial medarbejder er også skeptisk over for udbyttet af ZebraBy, når det gælder de udfordringer, der fra et boligsocialt perspektiv opleves som tunge, fx integration: ”...*der er kommet nogle fine små projekter ud af ZebraBy, men man kan godt få den fornemmelse: Har vi egentlig forstået, hvad der er vigtigt her? Det bliver rids i overfladen og jeg tror ikke, at det rykker der, hvor vi virkelig gerne vil rykke*” (Interview 11). Alt i alt kan initiativets fokus på at skabe synlige resultater og deraf følgende nedtoning af den meningsskabende ledelse få som konsekvens, at ZebraBy ikke i særligt stort omfang bidrager til at løse grundlæggende, lokale udfordringer.

### **Mangler institutionel understøttelse**

Endnu et forhold der taler imod, at ZebraBy-initiativet på sigt kan medføre blivende samfundsmæssig værdi i form af varige forandringer i roller og relationer mellem aktørerne, handler om en relativt begrænset institutionel understøttelse fra kommunens side. Dette vurderer jeg ud fra den forholdsvis svage politiske og organisatoriske forankring af initiativet. ZebraBy-initiativet er i det store og hele afkoblet fra den traditionelle, kommunale politiske beslutningsarena og fra forvaltningernes daglige arbejde og målsætninger. Derfor er der en risiko for, at samskabelsesinitiativet ikke vil sætte sig varige spor i de kommunale forvaltningsmåde at arbejde på. Dermed er det ikke sandsynligt, at den kommunale ambition om at ’udvikle tværgående løsninger’ (Dokument 4) nås ad denne vej.

Desuden vurderer jeg, at den organisatoriske læring, som Roskilde Kommune uddrager fra ZebraBy-projekterne, er begrænset. Dette bygger jeg på to forhold: For det første er de politiske statusrapporter og den politiske debat om ZebraBy-initiativerne rensset for refleksion og læring og fokuserer udelukkende på at bekræfte overfor politikerne, at ZebraBy-indsatserne er en succes (Dokument 8a og 19). I en uformel samtale kaldte en projektleder disse statusrapporter for ’hurrapapirer til politikerne’. For det andet peger de tre projektlederes erfaringer samstemmende på, at der ikke bliver givet rum til at drøfte organisatoriske udfordringer i ZebraBy-projekterne (Interview 1, 2 og 10). Et eksempel: En projektleder er frustreret over, at styregruppen ønsker at udforme den næste ZebraBy som en ’light’-model. Det opfattes som udtryk for, at de øverste offentlige administratorer ikke har opnået et indblik i, hvilke mekanismer der er i spil i et samskabelsesinitiativ som dette. Projektlederen mener, det er tegn på, at der mangler en bevidsthed i organisationen om, hvad der skal til i denne type af initiativer, og understreger, at det ikke er muligt at gennemføre samskabelsesprocesser i en ’light’-version. Både hvad angår institutionel understøttelse og parathed til at lære, er der altså en række forhold, som taler imod, at ZebraBy-initiativet vil blive understøttet institutionelt.

## **6.4 Konklusion: Hvordan påvirker ledelse samskabelsen i denne case?**

Formålet med dette kapitel har været at undersøge, hvordan den ledelse, som de offentlige administratorer udøver i en samskabende proces, påvirker graden og udbyttet af samskabelsen. I denne case fra Roskilde Kommune er konklusionen, at der var tale om en ret høj grad af samskabelse i den forståelse, jeg benytter her. I ZebraBy Æ/R fik borgerne mulighed for at tage rollen som co-initiator og være med til at igangsætte et par borger-initierede og -drevne

samskabelsesinitiativer, som gav anledning til nye kontakter og fællesskaber mellem aktørerne. Til gengæld kan man indvende, at samskabelsen kun fik betydning for en begrænset kreds af beboere. Desuden er der tale om en 'ufarlig' og 'upolitisk' samskabelsesarena, der er dekoblet den traditionelle beslutningsarena og kommunens løbende velfærdsproduktion, og som ikke gennemføres ud fra en lærende tilgang. Det er derfor ikke særlig sandsynligt, at samskabelsen vil få den store betydning, hverken for de kommunale medarbejders daglige ageren eller for de udfordringer af social og integrationsmæssig art, der eksisterer i Æblehaven/Rønnebærparken. Det er altså usikkert, om målet om at 'løfte' området kan nås ad denne vej.

Til at begynde med var det Roskilde Kommunes hensigt, at ZebraBy Æ/R skulle være et transformativt samskabelsesprojekt ud fra en NPG-tænkning. Her var fokus på at opbygge lokale netværk, løse komplekse problemer ved at trække på civilsamfundets ressourcer og udfordre forvaltningens måde at arbejde på. I praksis var der dog hverken hos politikerne eller direktionen interesse i at åbne op for reel indflydelse til borgere og andre aktører. Politikerne var primært interesserede i at benytte ZebraBy-projektet som en platform for en traditionel dialog med borgerne. Mens de forvaltningsmæssige ledere ikke var parate til i praksis at samarbejde på tværs og dele ressourcer. Dette medførte, at samskabelsesambitionen hen ad vejen blev omformet til et ønske om at aktivere de lokale borgere og styrke kommunens legitimitet lokalt, mens fokus på at påvirke kommunens arbejdsmåde blev nedtonet. Dermed blev det transformative sigte for samskabelsen med fokus på at ændre på magtforhold og roller mellem borgere og kommunen nedtonet. Selvom ZebraBy-projektet blev italesat i netværkstermer, var der en række organisatoriske barrierer, som stod i vejen for en transformativ samskabelse.

Set i lyset af den empiriske forskning i ledelse af samarbejde og netværk er dette ikke overraskende. Forskningen peger på, at indstillingen hos de administrative og politiske ledere kan være en vigtig barriere for samskabelse, fordi de er tilbøjelige til at opfatte borgerinddragelse/samskabelse som risikofyldt (Voorberg, Bekkers, et al., 2015). Særligt den øverste administrative ledelse og politikerne er tilbøjelige til at agere tilbagetrukket i disse processer og uddelegere ansvar til projektledere og lokale ledere. Ligeledes sikrer de via rammesættende ledelse, at samskabelsen udfolder sig inden for et felt, embedsmændene betragter som et 'sikkert område' (Aagaard et al., 2014b).

I ZebraBy Æ/R blev der benyttet en række rammesættende og faciliterende ledelsesgreb med det formål at understøtte samskabelse uden grundlæggende at udfordre rollerne hos politikerne og forvaltningen. Et væsentligt greb både i den rammesættende og faciliterende ledelse var at satse på konkrete samskabelsesprojekter i form af synlige aktiviteter igangsat og drevet af de lokale beboere. Dette fokus på 'det fælles tredje' som omdrejningspunkt for samskabelsen fik betydning på to måder: Det 'fælles tredje' i form af fx en fælles nyttehave i bebyggelsen betød, at det lykkedes at engagerede beboere, som ellers ikke deltager, og at grunden blev lagt til nye forbindelser og fællesskaber lokalt. Samtidig fik fokus på 'det fælles tredje' den betydning, at samskabelsen ikke blev integreret i det daglige arbejde i de kommunale institutioner, men kom til at foregå parallelt.

# Kapitel 7 ”Vi forsøger sådan set at få borgerne til at gøre det selv. At komme af med dem som kunder”

-En analyse af ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’, Ikast-Brande Kommune

## Indledning

I dette kapitel analyserer jeg den tredje af de tre samskabelsescases, nemlig initiativet ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’, som Ikast-Brande Kommune gennemførte fra oktober 2013 til maj 2014. Kapitlets opbygning er den samme som i de to øvrige casekapitler. En oversigt over de dokumenter, interviews og observationer, der er henvist til i caseanalysen, findes i bilag 3.

## 7.1 Kort om casen

Casen ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’ er udvalgt som en case på samskabelse af den type, som Pestoff et al. (2012) betegner **co-production**, hvor den enkelte borger er medskaber af sin egen offentlige service. Den er valgt på baggrund af Ikast-Brande Kommunes beskrivelse, som italesætter projektet som samskabelse mellem kommune og borgere både i udviklingsfasen og i virkeliggørelsesfasen: *”Vi visker tavlen ren og stiller os billedlig talt ud på heden med frit udsyn sammen med borgerne. Opgaven er at indrette eller forme kommunens administration og borgerbetjening på ny”* (Dokument 15). Casen udspiller sig inden for ældresektoren, og det mål, der italesættes fra kommunens side, er effektivisering i form af besparelser. Det er primært direktionen, som står for den rammesættende ledelse, mens den faciliterende ledelse varetages af eksterne konsulenter.

I 2011 udnævnte Ikast-Brande sig selv til ’Mental Frikommune’ og satte over de følgende år en mængde initiativer i gang for at ruste kommunen til fremtidens velfærdsudfordringer. Den case, som analyseres her, er et af disse initiativer. Initiativet ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’ blev søsat ved et stormøde for alle administrative medarbejdere i Ikast-Brande Kommune i Ejstrupholm Hallen en januar dag i 2013. Kommunaldirektør Henning Hansen præsenterede visionen gennem en fortælling, der tog deltagerne med til en fremtid i 2018, hvor andre kommuner kigger langt efter Ikast-Brande, fordi kommunen er lykkedes med at *”tænke radikalt anderledes om administration og borgerbetjening”* (Dokument 14). I 2018 har både borgere og medarbejdere helt nye roller og en ny arbejdsdeling og *”stortrives med den nye fordeling af rollerne, der giver nærvær og mening”* (Dokument 14). En fortælling der trækker på en samskabelsesretorik.

I projektet ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’ har jeg valgt at fokusere på det ene af to pilotprojekter, ’Visitation og myndighed samt ældreafdelingen’, ud fra den betragtning, at ældreområdet er centralt i kommunernes bestræbelser på at udvikle samarbejde med civilsamfundet (Ibsen & Espersen, 2016). Der er tale om et innovationsprojekt med det sigte at

spare ressourcer på administrationen ved at lægge mere af arbejdet over til borgerne. I dette projekt valgte Ikast-Brande Kommune at samarbejde med eksterne konsulenter om at designe og gennemføre processen. Projektet fulgte et på forhånd fastlagt koncept, nemlig den såkaldte Creative Idea Solutions-proces (CIS-proces).

### 7.1.1 Organisering

Projektet var organiseret internt i kommunen med styregruppe, projektejer og et såkaldt CIS-team, som skulle drive processen. Initiativet er organiseret på følgende måde:

**Figur 7.1: Intern organisering af 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'**

Styregruppe:	Direktør, myndighedschef, intern projektleder
Projektejer:	Myndighedschef, Ældreområdet
CIS-team:	To eksterne konsulenter, kommunens interne projektleder samt fire medarbejdere fra forskellige afdelinger inden for ældreområdet. Oprindelig deltog fem medarbejdere, men undervejs blev en af dem sygemeldt med stress.

CIS-konceptet har fokus på udvikling af innovative løsninger, bl.a. ved at indhente inspiration gennem feltstudier. Idéen er, at det er CIS-teamet, der driver processen, indsamler relevant viden og bearbejder den for til sidst at udvikle nye idéer og koncepter. Forløbet følger et fast koncept. Jeg har fulgt den første del af den såkaldte pre-jekt fase i projektet, hvor teamet samler viden ind fra andre felter, deler den og udforsker deres antagelser om feltet. Desuden har jeg fulgt den del, af forløbet, hvor der er fokus på at udvikle nye koncepter og idéer på baggrund af den viden, der er samlet ind.. CIS-forløbet mundedede ud i et idékatalog med 21 konkrete forslag til innovationsindsatser, der kan bidrage til besparelse på administrationen på ældreområdet. En del af forslagene involverer digitale selvbetjeningsløsninger bl.a. i form af selv-visitering, automatisk registrering af tidsforbrug hos hjemmehjælpere m.v. Desuden er der tale om nytænkning inden for ældreområdet fx i form af mobil træning af ældre (bus eller pavillion), kurser til pårørende, som tager sig af handicappede ældre i hjemmet samt etablering af en ældreplejeenhed i Tyrkiet. CIS-teamet fremlagde kataloget for direktionen i Ikast-Brande Kommune i maj 2014.

### 7.1.2 Aktører og forløb

De offentlige administratorer, som udøver ledelse i denne case, er Ikast-Brandes direktion og ledelse inden for ældreområdet samt den interne projektleder. Jeg har gennemført semistrukturerede interviews med udvalgte repræsentanter for alle disse grupper samt med andre relevante aktørgrupper i projektet, nemlig medarbejderne i teamet samt borgere og politikere. De eksterne konsulenter indgår ligeledes i analysen, dog udelukkende via observationsdata. Min analyse af denne case bygger på følgende data: Relevante policydokumenter samt observation af to heldagsmøder i CIS-forløbet og i alt 11 interviews fordelt på alle aktørgrupper, dvs. intern projektleder, kommunaldirektør og fagdirektør, chefer, team-medlemmer samt politikere og en enkelt borger (se bilag 3). Jeg har fulgt den første og anden fase af projektet. Desuden har jeg

afdækket projektets indledende fase via interviewene. Nedenfor følger en oversigt over projektets tidsforløb med markering af en række væsentlige møder og milepæle:

**Figur 7.2: Tidsforløb for 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'**

Tid	Aktivitet	Deltagere
Januar 2013	Lancering af projektet 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'	Alle adm. medarbejdere i Ikast-Brande Kommune
Efterår 2013	Aftale med eksterne konsulenter Pilotprojekter udvælges CIS-team sammensættes	Direktion, ledere i ældreområdet
Efterår 2013	Første fase af CIS gennemføres, inkl. feltarbejde og 'horisontal workshop' med inspiration fra andre felter	CIS-teamet
Februar 2014	Vertikal workshop, CIS-projektet	CIS-teamet plus i alt ca. 40 inviterede deltagere: medarbejdere, ledere, politikere, borgere, 'wild cards'
Marts 2014	Heldagsmøde i CIS-teamet: Bearbejde koncepter	CIS-teamet
Maj 2014	Møde: CIS-teamet fremlægger rapport for direktion og udvalgte ledere	CIS-teamet, direktionen, ledere fra ældreområdet
Efterår 2014	'Selvhenter-ordning' for mindre hjælpemidler igangsat	Orienteringssag i Byrådet

Opsummerende er 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' et initiativ igangsat af Ikast-Brande Kommune som led i en større strategisk indsats. Det trækker på en samskabelses-retorik og har som mål at opnå besparelser inden for administration på ældreområdet. Et team bestående af medarbejdere på tværs af ældreområdet er kernen i initiativet, som gennemføres efter et innovationskoncept (CIS-konceptet) udviklet af de eksterne konsulenter. To eksterne konsulenter står for at udforme og facilitere samarbejdsprocessen.

## 7.2 Hvordan udøver de offentlige administratorer ledelse i samskabelsesprocessen?

I det følgende analyserer jeg, hvordan de offentlige administratorer udøvede ledelse i dette initiativ. Afsnittet falder i to overordnede dele, nemlig først en analyse af den rammesættende



ledelse og derefter en analyse af den faciliterende ledelse. Ved slutningen af hver delanalyse diskuterer jeg, på hvilken måde ledelsen påvirkede graden af samskabelse.

## Rammesættende ledelsesgreb

Som i de to øvrige caseanalyser analyserer jeg her de offentlige aktørers rammesættende ledelse med afsæt i de fire centrale greb udviklet i afsnit 3.4.

### 7.2.1 Hvordan italesætter og framer de offentlige administratorer initiativet?

Også i denne case var italesættelse af samskabelsesinitiativet og de udfordringer, det skulle løse samt aktørerne en central del af den rammesættende ledelse. I det følgende analyserer jeg derfor, hvilke fortællinger, der var på spil i de offentlige administratorers italesættelse af initiativet.

#### 'Mental Frikommune': At udvikle radikalt anderledes løsninger

'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' er del af en større, strategisk indsats, som Ikast-Brande Kommune har indledt med det formål at redefinere og udvikle den kommunale velfærd, nemlig strategien 'Mental Frikommune'. Dermed udgør fortællingen om 'Mental Frikommune' en grundfortælling ift. det samskabelsesinitiativ, der analyseres her. Strategien for Ikast-Brande som 'Mental Frikommune' blev skudt i gang i 2011 som ramme om en række forskellige initiativer. Målet er at udvikle nye måder at drive kommune på, der skal gøre kommunen bedre i stand til at klare fremtidens udfordringer (Dokument 1). 'Mental Frikommune' er dermed Ikast-Brande Kommunes svar på fremtidens velfærdsudfordringer, der frames som knaphed på økonomiske ressourcer og arbejdskraft (Dokument 6). Ambitionen italesættes som *"at udvikle radikalt anderledes og nytænkende løsninger for fremtidens velfærd"* (Dokument 6). Innovation er et nøglebegreb i 'Mental Frikommune', som både sigter mod at fremme radikal innovation og innovation i hverdagen (Dokument 2).

Begrebet 'samskabelse' nævnes ikke i grundfortællingen om 'Mental Frikommune', som har de kommunale medarbejdere som omdrejningspunkt. Borgerne beskrives her som 'kunder', der har (for) store forventninger til den offentlige velfærd (Dokument 6). Derfor sigter 'Mental Frikommune' mod en ændring i både medarbejdernes og borgernes rolle. Ikast-Brande Kommune italesætter 'Mental Frikommune' som en kulturforandringsproces, der omfatter både borgere og ildsjæle, politikere, medarbejdere og en række andre aktører (Dokument 4). Strategien bygger på den opfattelse, at de største barrierer for forandring findes 'i hovedet' på aktørerne – særligt de kommunale medarbejdere. Det italesætter kommunen således: *"Vi vil håndtere en af de største udfordringer i at udvikle radikalt anderledes velfærds løsninger ved at arbejde med vores egne mentale antagelser og forestillinger om, hvordan velfærd ser ud, hvem der skal have den, og hvem der skal give den"* (Dokument 8). Borgerne skal til gengæld *"gøre op med at være sig selv nærmest..."* (Dokument 4). Det er kommunen, som er i centrum, mens borgere og andre aktører inviteres ind i processen for at bidrage med viden eller gode idéer (Dokument 3).

Grundfortællingen om 'Mental Frikommune' trækker på en NPM-styringsforståelse, som kommer til udtryk gennem det primære fokus på økonomi og effektivitet og en opfattelse af borgere og andre aktører som egennytte-maksimerende (Lerborg, 2013). Kommunen framer 'Mental

Frikommune' som et nødvendigt tiltag for at imødegå økonomisk knaphed i fremtidens velfærdssamfund. Løsningen er innovation, der forudsætter nye mentale antagelser og forestillinger hos alle aktører. Borgere og civilsamfund italesættes i en rolle som 'egoistiske' forbrugere, der bør tilpasse deres adfærd, og som bliver bedt om at bidrage til forandringerne med viden og idéer.

### **'Aktive borgere': Aktivt medborgerskab og social ansvarlighed**

Denne grundfortælling om 'Mental Frikommune' har senere forgrenet sig i en række nye fortællinger, som i højere grad trækker på en NPG-styringsforståelse. Det gælder fx initiativet 'Aktive borgere skaber det gode samfund'. Målet for dette initiativ italesættes som 'aktivt medborgerskab' og 'social ansvarlighed' (Dokument 10). Udfordringerne frames her ikke som økonomisk knaphed, men som et spørgsmål om at udvikle flere netværk og sociale relationer borgerne imellem. Derfor bliver målet at *"...bidrage til at skabe et samfund, hvor borgerne i holdning og handling udviser en større grad af social ansvarlighed samt nærhed og nærvær i de menneskelige relationer, der hører til dagliglivet"* (Dokument 10). I fortællingen om 'Aktive borgere skaber det gode samfund' italesættes borgerne som drivende og initiativtagende kræfter, der benytter deres ressourcer til at sætte forskellige initiativer i gang. Ligeledes skal kommunen optræde som en 'gartner', der gøder jorden, så ildsjælenes egne initiativer kan gro (Dokument 9). Borgerne beskrives som aktive, ressourcestærke og initiativtagende, og der er fokus på netværk og relationer. Denne italesættelse trækker dermed på grundforståelser i NPG-styringsparadigmet, hvor relationer og netværk er i fokus, og hvor borgere og lokalsamfund opfattes som aktive, ressourcestærke og fællesskabsorienterede.

### **'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling': Radikal innovation og aktivt medborgerskab**

De to konkurrerende fortællinger, som er udfoldet i det forrige, nemlig den NPM-inspirerede fortælling om 'Mental Frikommune' og den NPG-inspirerede fortælling om 'de aktive borgere', udgør det diskursive bagtæppe for det projekt, som er i fokus her, nemlig 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'. Næste skridt er nu at se nærmere på, hvordan de offentlige administratorer italesætter 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'. Målet for det overordnede projekt, som initiativet er en del af, nemlig projektet 'Administration og borgerbetjening 2018' italesættes som effektivisering: *"I 2018 skal administration og borgerbetjening koste 80 % af niveauet for 2012"* (Dokument 12). Udfordringerne frames på samme måde som de generelle udfordringer i 'Mental Frikommune' som et spørgsmål om økonomisk pres og ressourceknaphed (Dokument 15). Ligesom i 'Mental Frikommune' er forståelsen her, at vejen til effektiviseringer går gennem 'radikalt anderledes' løsninger, altså radikal innovation (Dokument 12, 14, 15).

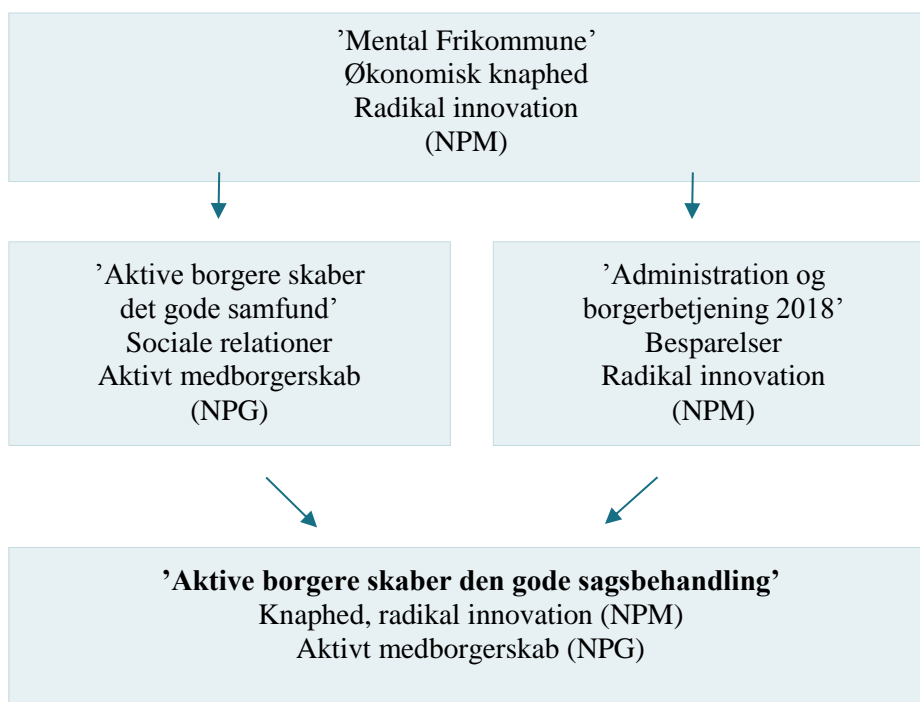
Kommunens ambition med 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' frames som et ønske om at opnå nye, radikalt anderledes løsninger for færre kroner. En central målsætning er at få borgerne til at gøre mere af arbejdet selv. Kommunaldirektøren beskriver det således: *"...i 'aktive borgere skaber den gode sagsbehandling', der flytter man sådan set produktionen over på borgersiden og siger, at borgerne skal i højere grad selv producere ydelsen... Vi forsøger sådan set at få borgerne til at gøre det selv – at komme af med dem som kunder..."* (Interview 5). Man

kunne sige, at samskabelse her forstås som substitutiv, hvor borgerne overtager velfærdsopgaver, som det offentlige tidligere har stået for.

Samtidig knyttes i dette initiativ også an til fortællingen om 'Aktive borgere skaber det gode samfund' (Dokument 15) ved at italesætte borgerne som aktive og selvhjulpne og som socialt ansvarlige og engagerede: "...borgerne tager hånd om både sig selv og hinanden...medarbejderne koncentrerer kræfterne om at være nærværende og udfolde fagligheden hos de borgere, der har behov for det, mens alle andre betjener sig selv" (Dokument 13). På et stort fællesmøde for kommunens administrative medarbejdere, der igangsatte projektet i januar 2013, understregede kommunaldirektøren visionen om de engagerede og modige borgere, der driver udviklingen: "...du er kommet til kommunen, hvor de engagerede borgere selv tager initiativet i stort og småt. De interesserer sig for fællesskabets ve og vel i lige så høj grad som for deres eget. Kommunen er kendt vidt omkring for, at det er de aktive borgere, der skaber det gode samfund optændt af både hedekraft, mod og en god portion rebelskhed over for love og regler, der kun tjener systemet og ikke er til for borgerne" (Dokument 14). Altså en italesættelse, der fremhæver engagerede og kompetente borgere og dermed trækker på en NPG-styringsforståelse.

Figuren nedenfor illustrerer det diskursive bagtæppe for 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'.

**Figur 7.3: Det diskursive bagtæppe for 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'**



De offentlige administratorers italesættelse af initiativet 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' er præget af to modstridende fortællinger: 1. En knapheds-fortælling, som korresponderer med NPM-styringsforståelsen i 'Mental Frikommune' og sætter fokus på økonomiske ressourcer og effektivisering. 2. En fortælling om aktivt medborgerskab, som stemmer overens med NPG-styringsforståelsen i 'Aktive borgere skaber det gode samfund', hvor samskabelse, fællesskaber og netværk står i centrum. Samtidig er innovation et nøgleord, der går igen fra den oprindelige strategi 'Mental Frikommune', hvor der er stor vægt på radikal innovation som vejen til mere effektive og radikalt anderledes velfærds løsninger. I det følgende ser jeg på, hvilken af fortællingerne der i praksis blev den dominerende, da direktionen fastlagde de konkrete mål og rammer for initiativet.

### 7.2.2 Hvilke mål og rammer fastlægges og af hvem?

Fastlæggelse af mål og rammer i det konkrete forløb 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' var karakteriseret ved et væsentligt greb, som jeg vil beskrive mere indgående nedenfor, i form af en direktionsbeslutning om at benytte et bestemt koncept for design og facilitering af processen (CIS-konceptet).

#### Udlicitering af ledelse

I det aktuelle projekt var det direktionen i Ikast-Brande Kommune, der udøvede rammesættende ledelse ved at fastlægge de overordnede mål og rammer for processen. Direktionens beslutning om at gennemføre projektet efter CIS-konceptet og i et samarbejde med eksterne konsulenter var afgørende for den måde, processen blev rammesat, designet og faciliteret på. I praksis blev en del af ledelsen derved 'udliciteret' til de eksterne konsulenter. I første omgang besluttede direktionen at igangsætte to pilotprojekter på to myndighedsområder under overskriften 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'. Projekterne blev udbudt i organisationen, og her var det så, at visitations- og ældreområdet meldte sig som ét af to pilotprojekter. Flere af de interne interviewpersoner oplevede initiativet som 'kommunaldirektørens projekt', hvor han var den reelle projektejer (Interview 7). Desuden var det oplevelsen, at initiativet blev presset igennem med en stram tidsramme og et design, der var besluttet på forhånd. Projektlederen beskriver dette således: *"...det er lidt en bagvendt måde at gå til et projekt på. Hvor man normalt ville sige: Vi har et problem, hvordan kan vi løse det? Så har man fra direktionens side sagt: Vi har en løsning, hvilket problem kan vi behandle"* (Interview 4). Projektlederen vurderede, at direktionen ønskede at sikre fremdrift, så initiativet ikke druknede i den daglige drift. Samtidig vurderer hun, at denne fremgangsmåde har gjort det vanskeligere at samle opbakning til projektet internt og få frigjort ressourcer hos ledere og medarbejdere til at deltage.

Det overordnede mål for initiativet var på forhånd fastlagt af direktionen: Der skulle opnås en besparelse på 20 % på administrationen inden for visitation og myndighed samt ældreafdelingen gennem radikal innovation. Dette var et bevidst valg fra direktionens side i lyset af de erfaringer, Ikast-Brande kommune havde gjort sig hidtil under strategien 'Mental Frikommune'. Erfaringen har været, at 'bløde, kreative processer' med nysgerrigt undersøgende spørgsmål og mange interessenter, som karakteriserede den tidlige fase i 'Mental Frikommune', ikke havde ført til den form for radikal innovation, som direktionen ønskede. Kommunaldirektøren giver udtryk for, at disse processer først og fremmest har haft en pædagogisk og kommunikativ effekt. Sundhedsdirektøren udtrykker det sådan her: *"Vi har jo haft nogle processer omkring 'Mental*

*Frikommune' og har inviteret mange gode folk, eksperter, kunstnere og erhvervsfolk og vores egne folk og lavet kreative processer og så videre og så videre, og vi må nok konstatere, at de radikale idéer, der forandrer verden, dem er der ikke så mange af"* (Interview 6). Derimod havde direktionen i et andet projekt, '20 % mere læring i undervisning og fritid', som blev gennemført efter CIS-konceptet, oplevet, at det var lykkedes at rykke på medarbejdernes mentale antagelser.

### **"Vi skal gøre noget dramatisk andet"**

Direktionen valgte altså at benytte CIS-konceptet, fordi den havde erfaring for, at det kunne resultere i brugbare idéer og resultater på relativt kort tid. Valget af CIS-konceptet og de eksterne konsulenter som tilrettelægger og facilitator af processen skete ud fra et ønske om at provokere og forstyrre deltagerne mest muligt for at få nye idéer frem. Direktionen var bevidst om, at dette var et brud med den hidtidige tilgang, og at 'de mentalhygiejniske faktorer' ville komme til at træde i baggrunden. Her spillede innovationsframingen en væsentlig rolle. Kommunaldirektøren understreger, at velfærdsudviklingen nødvendiggør **radikal** innovation: *"...Vi skal effektivisere produktionen og skabe mere velfærd for færre penge. Jamen, glem det! Vi skal skabe en anden velfærd – og måske også for færre penge... Vi kan slet ikke omstille os på den måde, at hjemmehjælperen bare skal producere noget mere rengøring, så skal det nok gå... De skal gøre noget andet, vi skal gøre noget andet, vi skal gøre noget dramatisk andet..."* (Interview 5). Det overordnede hensyn, der styrede direktionens rammesættende ledelse, var derfor et ønske om at opnå radikalt anderledes, innovative idéer og et fokus på output fremfor proces.

Valget af CIS-konceptet og de eksterne konsulenter som ledere af processen i 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' fik som konsekvens, at fortællingen om aktive borgere blev nedtonet til fordel for et fokus på effektiviseringer, innovation og teknologiske muligheder. Dermed valgte direktionen i Ikast-Brande Kommune at satse på den ene af de to konkurrerende styrings-fortællinger og rammesatte initiativet ud fra en ren NPM-styringsforståelse med besparelser som målsætning og med udgangspunkt i et menneskesyn, hvor borgere og medarbejdere forstås som egennytte-maksimerende aktører.

### **Uenighed i ledelsen om styringsforståelse**

Der var dog langt fra opbakning i organisationen til den styringsforståelse, som direktionen benyttede. Undervejs i processen blev den NPM-styringsforståelse, som direktionen og de eksterne konsulenter benyttede i den rammesættende ledelse, udfordret af både ledere og medarbejdere. Uenigheden var til stede både på direktionsniveau og hos fagcheferne og kan i et styringsperspektiv ses som udtryk for, at NPM-rammesætningen både udfordres fra en NPG-forståelse og en TPA-forståelse. Direktøren på ældreområdet gav udtryk for, at tilgangen i 'Aktive borger skaber den gode sagsbehandling', var 'lidt ude af trit' med de andre initiativer, Ikast-Brande Kommune havde igangsat for at give borgerne en aktiv rolle. Hun mener, det bl.a. kan skyldes måden, opgaven er formuleret på, dvs. målet om at spare 20 %. Hun fremhæver, at i initiativet 'Aktive borgere skaber det gode samfund' er der netop **ikke** fokus på besparelser og kommunal styring. Til gengæld er der tid og plads til, at både kommunens og borgernes roller ændrer sig gradvis hen ad vejen. Hun tror på, at denne tilgang er frugtbar: *"Civilsamfundet er jo optaget af relationer, de er ikke optagede af styresystemer... De oplever ikke, at det er et ligeværdigt samarbejde, hvis vi (som kommune) sådan hele tiden kører frem med vores behov for at styre og sætte i system og så videre. Og det tænker jeg, at det er da noget, man lige skal vænne*

sig til, ja" (Interview 6). Denne modstand kan ses som udtryk for en NPG-styringsforståelse, hvor vægten er på opbygning af tillid og relationer mellem det offentlige og civilsamfundet.

Myndighedschefen på ældreområdet, der formelt er projektejer for indsatsen, udfordrer ligeledes værdisættet i CIS-projektet og fremhæver tillid til medarbejdernes faglige vurderinger som en væsentlig værdi i den daglige ledelse: *"Der har været rigtig meget snak om minuttyranni og overvågning af vores medarbejdere... Jeg tænker, at vi nu har bragt en tillid frem til vores medarbejdere...det er det her mål, borgeren skal nå, og I får en time til det. Hvordan I så gør det, det er op til jeres faglighed og op til samarbejdet med borgeren. Og den tillid, den vil jeg simpelthen nødig, at den skal gå i stykker..."* (Interview 7). Denne tilgang har rod i en TPA-styringsforståelse, hvor medarbejdernes faglige vurderinger er i højsædet. Flere af de centrale ledere indenfor ældreområdet gav altså udtryk for uenighed med den NPM-styringstænkning, der ligger i 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'.

I en række diskussioner undervejs i processen udfordrede medarbejderne det værdisæt og menneskesyn, som kom til udtryk i den NPM-inspirerede rammesættende ledelse. Fx i denne meningsudveksling, hvor den eksterne konsulent henviser til de japanske erfaringer med Fureai Kippu, en slags 'tidsbank' som fungerer efter princippet 'noget for noget': Kommunens interne projektleder siger: *"Jeg tror ikke på den – den er rigtig god i Japan, men i Danmark er man frivillig af et godt hjerte. Det er ikke smukt at kapitalisere det – jeg vil ikke have den (idé) med videre..."*, hvortil den eksterne konsulent svarer: *"Det er skarpt imod DGIs rapporter, som viser, at folk gør ikke noget uden at få noget igen. Vi kommer snart til at skulle arbejde med motivationsfaktorer til at være hjælpere. Vi får det svært med den generation, der er på vej"* (Observation 2). Et eksempel på at medarbejdernes menneskesyn stødt sammen med menneskesynet i den eksterne konsulents rammesættende ledelse.

Et andet eksempel på denne grundlæggende uenighed er spørgsmålet, om elektronisk overvågning af ældre er en farbar vej til at spare ressourcer. Den eksterne konsulent lancerede en idé om at benytte elektronisk overvågning for at monitorere, om de ældre er på vej til at blive svagere. Dette kalder sundhedsdirektøren 'en DJØF-tankegang'. Hun angriber idéen både fagligt og især på et styringsmæssigt plan: *"Jeg tænker: Relationer frem for overvågning. Jeg tænker, at hvis vi nu skal overvåge Jensen, så skal der også være nogen til at overvåge overvågningen og behandle de data, der kommer ud af det. Og hvad skal vi egentlig bruge de kræfter til – altså, det koster jo også ressourcer. Hvis vi nu i virkeligheden kunne komme om ved det ved at SOSU-assistenten spørger Jensen, hvordan går det? Hvis nu Jensen siger: Det går godt. Så er der ikke mere, vi skal foretage os..."* (Interview 6). Således blev NPM-styringstænkningen i initiativet 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' udfordret af en række medarbejdere og ledere, der ud fra en NPG- og TPA-forståelse satte spørgsmålstejn ved både værdisættet og menneskesynet i den rammesættende ledelse. Dette førte dog ikke til, at de eksterne konsulenter eller direktionen revurderede den rammesættende ledelse af initiativet, som en gang for alle var lagt fast på CIS-konceptet. I stedet fik denne modstand betydning for initiativets organisatoriske forankring (se afsnit 7.3.).

### 7.2.3 Hvilke aktører inkluderes og ekskluderes gennem ledelse?

I det følgende undersøger jeg, hvordan rammesættende ledelsesgreb blev benyttet til at frame bestemte aktørgrupper som legitime eller illegitime deltagere og derved inkludere eller ekskludere dem i processen.

#### De ældre får en beskeden plads

De ældre, som initiativet handler om, fik tildelt en beskeden plads i 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'. Det kommer til udtryk i den måde, kommunen italesætter borgernes rolle i projektet på. I udgangspunktet blev målet italesat som 'at gøre borgeren til en aktiv aktør' (Dokument 18). Senere blev det dog omformuleret med et fokus på det interne samarbejde afdelingerne imellem, hvor borgeren optræder som et objekt: *"Formålet med projektet er at finde en mere optimal måde at samarbejde om borgeren på, eksempelvis tidligere eller på en anden måde at kombinere indsatserne, så man tænker den bevilgede pleje, hjælpemidlerne, og det der trænes hen imod, tættere sammen"* (Dokument 20). I denne framing er borgeren ikke længere en aktiv aktør, men en aktør, som der samarbejdes om. I praksis blev de ældre borgere og deres pårørende, der må karakteriseres som relevante og berørte aktører ift. initiativet, kun svagt repræsenteret i processen. CIS-teamet valgte kun at invitere en enkelt borger, nemlig formanden for det lokale Ældreråd i Ikast-Brande Kommune, til den 'vertikale workshop'. Denne borger gav udtryk for, at han savnede en tydeligere borgersynsvinkel i initiativet: *"Jeg synes, at man fokuserer alt for meget på administration og personale... Hvis de ville tænke lidt ud af huset – det er ikke sikkert, man får guldringen med diamanten første gang, men den kommer!"* (Interview 2). Derudover deltog der en enkelt borger i informationsindsamlingsfasen, hvor (dele af teamet) aflagde et besøg hos en ældre borger (Dokument 19).

De offentlige administratorer giver udtryk for, at de ikke tror på, at de ældre kan bidrage med noget. De argumenterer med, at ældre og deres pårørende kan være vanskelige at få kontakt til, samt at en del af de ældre borgere (fx de demente) ikke kan indgå i denne type af processer. For eksempel siger den interne projektleder: *"Dem, der fylder meget i vores økonomi, det er dem, der ikke kognitivt er velfunderede, fx de demente - kan de være med i workshop? Nej. ...men der har vores team og vores faglighed, som er inviteret ind – der ved vi, hvordan de reagerer. Ja, de borgere kender vi, og dem tager vi højde for på anden vis"* (Interview 4). Det var særligt framingen af initiativet som 'radikal innovation', der fik betydning for den rolle, de ældre borgere fik i processen.

Både blandt teamdeltagerne og hos lederne er overvejselsen, at det ikke behøver være et problem for legitimiteten eller kvaliteten af idéerne, at så få ældre borgere har deltaget i processen, netop fordi målet er 'radikal innovation': *"...hvis man som indgang har, at det skal være radikalt nye idéer, så vil man ofte støde på modstand... Det kunne godt være, at vi skulle have interviewet flere borgere – men det er lidt vanskeligt, for hvor er det, man tror, at idéerne kommer fra?"* (Interview 9). Flere medlemmer af CIS-teamet støtter den tanke, der ligger i CIS-konceptet, nemlig at den brede involvering af de ældre borgere og deres pårørende må komme senere i processen, når udvalgte forslag og idéer skal implementeres (Interview 5, 9).

Denne tanke om, at hvis målet er radikal innovation, kan man ikke løbe an på idéer fra borgerne, deles også af sundhedsdirektøren og udvalgsformanden. De henviser til erfaringerne fra et tidligere

projekt, nemlig en sundhedspolitik med borgerinvolvering. Her var erfaringen, at ni ud af ti af de idéer, som borgerne kommer med, handler om noget, kommunen gør i forvejen.

Udvalgsformanden siger: *"Jeg har da ikke noget imod, at folk kommer med lidt gode idéer, men jeg tror faktisk, at vi (politikere, AT) og de politiske organisationer bag os måske er dem, der ved allermest om det og bliver det bedste modspil til administrationen"* (Interview 8). Her viser sig et paradoks ved, at toneangivende aktører i kommunen tilsyneladende ikke tror på, at innovation kan finde sted gennem samskabelse.

### **Frontmedarbejdere bliver udgrænset**

En anden gruppe af berørte aktører, som kun i begrænset omfang blev inkluderet i projektet, var de frontmedarbejdere, der har med de ældre at gøre, dvs. hjemmehjælpere m.v. Denne gruppe blev inviteret til vertikale workshops, men kunne ikke prioritere at deltage af tidsmæssige grunde. Desuden fulgte projektlederen en hjemmehjælper i nogle timer i løbet af CIS-projektets informationsindsamlingsfase. Et medlem af CIS-teamet påpeger, at fraværet af hjemmehjælperne kan få betydning for projektets legitimitet og forankring: *"Jeg kunne godt have savnet den store gruppe – hjemmehjælperne – helt vildt... De har nok den største del af tiden med mange af borgerne – det er måske der, man kunne hente noget effektivt...også for at de kunne se noget mening i det – at det ikke bliver til noget, man tager hen over hovedet på folk"* (Interview 1). Samme iagttagelse gør den politiker fra Sundheds- og Omsorgsudvalget, der deltog i den vertikale workshop. Hun efterlyser flere 'gulvmedarbejdere' (Interview 3). En central gruppe ift. samskabelsesindsatsen, nemlig frontmedarbejderne, blev altså også i praksis udgrænset fra processen.

### **De-legitimering gennem framingen 'radikal innovation'**

To grupper af berørte og relevante aktører, som ud fra en samstyringsforståelse er centrale og legitime deltagere, blev her ekskluderet som resultat af den rammesættende ledelse. I praksis var det de eksterne konsulenter, som ved hjælp af rammesættende ledelsesgreb inkluderede og ekskluderede bestemte aktørgrupper. Det skete ved kun at invitere dem ind i begrænset omfang (ekstern eksklusion), og i det omfang de blev inviteret, at tildele dem en plads som 'informationsleverandører' i CIS-processen (intern eksklusion). De ældre borgere, som stod i centrum for indsatsen 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling', indtog kun en perifer rolle. Udgrænsningen af borgerne foregik gennem et rammesættende ledelsesgreb, der framede processen som et radikalt innovationsprojekt. I denne fortælling blev borgerne italesat som illegitime aktører, som ikke er i stand til at udvikle radikale idéer på et felt, der berører dem selv. Det samme gælder frontlinjemedarbejderne, der også blev udgrænset af processen.

Disse ledelsesgreb hviler på et menneskesyn, som er inspireret af en NPM-styringsforståelse, nemlig at de enkelte aktører udelukkende varetager deres egne interesser og derfor forventes at yde modstand i en forandringsproces og ikke at bidrage med nye løsninger. Derfor bør radikale innovative tiltag indføres uden om de berørte parter, der forventeligt vil yde modstand og forsøge at bevare det bestående. Dette udtrykkes af den ledende eksterne konsulent, som her taler om indførelse af velfærdsteknologi som erstatning for varme hænder: *"...vi ved fra andre brancher, at det giver tæsk, når teknologi erstatter mennesker. Og vi har lært fra industrien, at dem, der arbejder med det, kan ikke selv indføre det. Det skal være nogen udefra..."* (Observation 2). Den rammesættende ledelse, der bestod i at beslutte, hvilke aktører, der skulle inkluderes og



ekskluderes fra processen, var præget af en NPM-forståelse af aktørerne som egennytte-maksimerende. Dette står i modsætning til en NPG-styringsforståelse, der opfatter alle berørte og relevante aktører som legitime og væsentlige deltagere i innovationsprocesser.

#### **7.2.4 Hvordan håndteres den demokratiske forankring af initiativet?**

Initiativet 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' bygger på et politisk mandat vedtaget af byrådet i en politisk aftale for 2013, hvor der lægges op til følgende: *"Det undersøges nærmere, hvordan der kan opnås en mere effektiv administration ved samling af administrative funktioner, ved mere tværgående samarbejde og udnyttelse af mulighederne i digitalisering, afbureaukratisering og mere aktiv borgerinvolvering"* (Dokument 15). Der er altså tale om et ret bredt mandat, som efterfølgende er blevet fortolket af de offentlige administratorer. Politikerne tog ikke selv nogen initiativer, ligesom borgmesteren var 'usynlig' i processen, som i høj grad blev tegnet af kommunaldirektøren.

Politikerne i Ikast-Brande Kommune endte med stort set at stå på sidelinjen i dette initiativ. Hvad angår politikernes deltagelse i selve CIS-processen, var det de eksterne konsulenter, som sammen med projektlederen tog beslutning om, hvornår og hvor meget politikerne skulle inviteres ind. De valgte at invitere hele Sundheds- og Omsorgsudvalget ind i CIS-processen på den vertikale workshop. Tre politikere var meldt til, men kun én mødte op, nemlig et socialdemokratisk medlem af Sundheds- og Omsorgsudvalget. Politikerne var dog ikke tænkt ind som en integreret del af CIS-processen. Der blev ikke talt om deres særlige rolle, og i den praktiske tilrettelæggelse blev der ikke taget hensyn til deres arbejdsvilkår. Den politiker, der deltog, oplevede, at det gav god mening at være en del af processen. Hun så primært sin rolle som at lytte til deltagerne: *"De ting, der kommer frem, her, dem vil jeg da hele tiden sidde og tænke på. Jeg lyttede i grupperne og oplevede, at der var stor enighed. Det er vigtigt for mig. (Når vi skal behandle det i udvalget, AT) vil jeg benytte mig meget af at argumentere for, hvad jeg har hørt (på workshoppen, AT)"* (Interview 3). I praksis blev også politikerne udgrænset fra denne samskabelsesproces, og i det omfang de deltog, var det i en traditionel politikerrolle, hvor de lyttede til ønsker og behov primært fra medarbejderne.

#### **Politisk dekobling**

Den midlertidige samskabelsesarena (CIS-projektet) blev dekoblet fra den repræsentative beslutningsstruktur i denne case. Det var direktionen i Ikast-Brande Kommune – og i særlig grad kommunaldirektøren - som tog beslutning om, på hvilken måde CIS-projektet skulle forbindes til den politiske beslutningsproces. Spørgsmålet om denne dekobling er centralt, da CIS-projektet mandede ud i en række forslag bl.a. om selvbetjening, digitalisering og overvågning på ældreområdet, der i høj grad må betragtes som politiske. Alligevel besluttede kommunens øverste administrative ledelse undervejs i projektet, at rapporten fra CIS-projektet ikke skulle præsenteres for det politiske udvalg, men udelukkende fremlægges for det administrative ledelsesniveau. Ifølge kommunens interne projektleder og projektejer var det fra starten tanken, at teamets rapport med idéer og forslag skulle forelægges og diskuteres i Omsorgs- og Sundhedsudvalget. De blev derfor overraskede, da de fik den melding undervejs i processen, at rapporten alligevel ikke skulle forelægges politisk (Interview 7). Kommunens interne projektleder siger: *"...det er jo det, jeg tænker, at når vi allerede nu har valgt ikke at præsentere det her for politikerne, betyder det så også, at vi allerede nu har valgt, at vi slet ikke vil snakke om boliger i Tyrkiet, fx? ...har vi mod til*

*at gå ud og være Brixtofte uden at være ham – de tanker, tør vi at forfølge dem...*” (Interview 4). Projektlederen peger dermed på, at den manglende politikerinvolvering kan få betydning for virkeliggørelsen af de radikale idéer, der var resultatet af CIS-processen.

Ifølge kommunaldirektøren var der ikke fra starten taget stilling til, hvordan koblingen til det politiske niveau skulle foregå. Det spørgsmål blev holdt åbent, indtil det stod klart, hvilke idéer, processen mandede ud i. Kommunaldirektørens argumentation ift. involvering af det politiske niveau handler på den ene side om 'procesøkonomi' og om at beskytte politikerne, som er tidspressede bl.a. på grund af en række temamøder, byrådet netop har deltaget i. Han siger: *”... så er spørgsmålet, hvor mange flere temamøder kan vi så hælde på dem med sådan noget her, hvor vi så siger: Ah, det kan jo godt tænkes, at der er nogen af dem – det der med ferierejser til Tyrkiet og sådan noget. Det kan vi godt fremlægge for dem, men det bliver sgu nok ikke lige til noget - vi tror nok heller ikke selv på den. Så der har vi valgt at dele det op nu”* (Interview 5). På den anden side handler det om rollefordelingen mellem administration og politikere. Her ser kommunaldirektøren det som administrationens opgave at 'sortere' idéer og forslag fra projektet og vurdere, hvilke der kræver politisk behandling (Interview 5). Dette kan igen forstås i lyset af en NPM-styringsforståelse, som fastholder et skel mellem den politiske og den forvaltningsmæssige arena.

### **Begrænsning af den politiske risiko**

De offentlige administratorer optrådte her i en rolle, hvor de skærmede politikerne mod den risiko, der kan ligge i radikal innovation. Kommunaldirektøren siger: *”Der er også lidt omkring det at skulle tage stilling til et eksperiment, der sådan går lidt uden for rammerne. Der er også en risiko”* (Interview 5). I forhold til politikerne har framingen af initiativet som 'radikal innovation' den konsekvens, at de placeres på sidelinjen. De offentlige administratorer bevarede en større handlefrihed ift. at eksperimentere ved at blive på den administrative bane og holde idéerne væk fra politisk behandling i den repræsentative beslutningsarena. Bemærkelsesværdigt er det, at initiativet 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' heller ikke blev koblet til andre relevante politiske arenaer. På ældreområdet i Ikast-Brande Kommune er der etableret arenaer for dialog mellem politikere, medarbejdere og ledere, ældre og pårørende i form af den såkaldte dialogbaserede aftalestyring. Det er et forum, hvor der bliver taget diskussioner og valg ift. hvilken retning, området skal bevæge sig i. Flere fremhæver dette som et vellykket diskussionsforum, hvor alle bidrager og deltagerne får et ejerskab. De peger på, at dette er et forum, hvor netop temaer som selvbetjeningsløsninger og digitalisering bliver diskuteret (Interview 4, 8). På trods heraf blev CIS-projektet om 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' heller ikke koblet til denne arena.

Opsummerende viser analysen, at samskabelsesinitiativet i Ikast-Brande Kommune blev de-politiseret, idet den rammesættende ledelse undlod at koble 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' sammen med den traditionelle beslutningsarena i form af politiske udvalg og byråd. Ligeledes blev CIS-projektet heller ikke koblet til andre dialogarenaer på ældreområdet. Det fik betydning for initiativets politiske forankring og dermed for udbyttet af initiativet. Disse resultater stemmer godt overens med anden empirisk forskning, der peger på en tendens til at 'afpolitiserer' samarbejdsinitiativer ved at holde dem på den administrative bane (Agger & Sørensen, 2014; Edelenbos, 2005) og dermed reducere den politiske risiko.

## **7.2.5 Delkonklusion: Hvilken betydning har den rammesættende ledelse for samskabelsen?**

Som vist i analysen rummer italesættelsen af 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' to modstridende fortællinger, nemlig en 'knapheds-fortælling' med rod i NPM-paradigmet og en 'sociale fællesskaber'-fortælling med rod i en NPG-forståelse af styring. I praksis var den NPM-inspirerede fortælling om 'radikal innovation' og besparelser dominerende. Dvs. at direktionen valgte at gennemføre initiativet ud fra en NPM-styringsforståelse med den rolle- og arbejdsfordeling mellem aktørerne, der ligger i dette. Selvom dette valg blev udfordret af både medarbejdere og ledere, lagde direktionen sig fast på valget af de eksterne konsulenter og CIS-konceptet.

Samskabelses-fortællingen blev dermed udelukkende anvendt til at 'sugar-coate' indsatsen og give den et skær af 'fællesskab' og 'ligeværdighed'. Framingen af initiativet som 'radikal innovation' fik som konsekvens, at de berørte borgere kun fik en meget begrænset plads i den tidlige, idégenerende fase af processen, dvs. i rollen som co-designer. Tanken er, at borgere og pårørende skal involveres i en senere fase, når idéerne skal føres ud i livet, dvs. i rollen som co-implementer. Men der er ikke meget, som tyder på, at det vil ske. På trods af betegnelsen 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling', blev de borgere, som initiativet drejer sig om, nemlig de ældre og deres pårørende, i praksis udgrænset og var så godt som fraværende i den del af processen, hvor der skulle udvikles nye idéer til sagsbehandlingen på ældreområdet. Ligesom både frontmedarbejdere og politikerne blev udgrænset fra dette initiativ.

Målt ud fra de parametre, som benyttes her til at måle graden af samskabelse, nemlig grad af involvering og synergi, er der i denne case ikke tale om samskabelse. De offentlige administratorer var ikke interesserede i praktisere samskabelse forstået som en 'transformativ' praksis. Ligesom de ikke var optagede af at involvere de berørte og relevante parter. Analysen peger på, at den lave grad af borgerinvolvering understøttes gennem en italesættelse af borgere som både illegitime og inkompetente i rollen som co-designere, når målet er radikal innovation. Illegitime, fordi de som berørte aktører ikke forventes at kunne bidrage til radikal innovation, men derimod at yde modstand mod forandringerne. Og inkompetente, fordi borgerne ikke forventes at kunne komme op med nye, radikale idéer. De opfattes som egennyttige og (for) bundet til de løsninger, de allerede kender. På samme måde blev også de relevante frontmedarbejdere udgrænset gennem 'radikal' innovations-framingen. Dermed fik den rammesættende ledelse stor betydning for den grad af samskabelse, der kom til at foregå i 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'.

## **Faciliterende ledelsesgreb**

I det følgende undersøger jeg, hvordan samarbejdsprocessen understøttes ved hjælp af faciliterende ledelsesgreb. Som i de øvrige casekapitler er analysen bygget op om de tre centrale ledelsesgreb, som jeg udviklede i kapitel 3.

Koblingen mellem den rammesættende og den faciliterende ledelse blev foretaget af de eksterne konsulenter, som direktionen valgte til at gennemføre initiativet. Jeg betragter her de to eksterne konsulenter som 'stedfortrædende ledere' og undersøger deres faciliterende ledelse i processen. Den faciliterende ledelse af 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' tog afsæt i et værdisæt, der bygger på en NPM-inspireret tilgang til innovation, hvor teknologiske løsninger,

effektivitet og produktorientering er i højsædet. Dermed var den i overensstemmelse med den dominerende fortælling og de målsætninger og rammer, som direktionen havde fastlagt. Indledningsvis analyserer jeg, hvordan den faciliterende ledelse håndterede de tre centrale ledelsesgreb, som jeg her behandler under ét. Derefter identificerer jeg endnu et faciliterende ledelsesgreb, som i praksis fik stor betydning for samarbejdet mellem aktørerne (og dermed for graden af samskabelsen), nemlig forstyrrelses-framingen.

### **7.2.6 Håndtering af tillid og relationer, synergi og fælles læring**

I CIS-processen blev understøttelse af tillid og relationer deltagerne imellem ikke set som en central ledelsesopgave. Tværtimod var det vigtigt, at processen ikke blev alt for 'feel good'. Dette blev italesat af kommunens interne projektleder, som beskrev den måde, konsulenterne faciliterede teamets arbejde på således: *"De har gjort det, de skulle. De har rykket, de har rusket, og vi har slået os i tøjret undervejs. Og det har vi vidst på forhånd: Hvis vi vil nå noget, kan vi ikke gå efter 'feel-good'-løsninger. Hvis vi vil nå stjernerne, skal vi ud, hvor det ikke altid er lige komfortabelt at være..."* (Interview 4). Denne forståelse af tillid og relationer er koblet til et menneskesyn, hvor aktørerne som udgangspunkt handler ud fra egen interesse og derfor skal rykkes via overtalelse, forstyrrelse eller manipulation. Dette kom både til udtryk i den måde, konsulenterne faciliterede teamets arbejde, og i facilitering af workshopen med eksterne deltagere.

De eksterne konsulents facilitering af samarbejdsprocessen sigtede mod at overbevise og producere løsninger frem for at give plads til deltagernes egen viden og refleksioner. Fx italesatte den ledende eksterne konsulent teamets opgave som et spørgsmål om at 'sælge', 'nudge' eller 'manipulere' borgere, medarbejdere, politikere og andre interessenter til at agere på en bestemt måde. På workshopen, hvor eksterne aktører var inviteret med, blev CIS-teamets forslag og idéer fremlagt som noget, der skulle 'sælges' til de eksterne deltagere. Ligesom der i den faciliterende ledelse blev givet begrænset plads og tid til at udforske deltagernes forskellige syn på behov og udfordringer (Observation 1). Til gengæld blev der brugt relativt meget tid på at tale om mulige løsninger. Et medlem af teamet udtrykker det således: *"Jeg ved ikke, hvor gode de (facilitatorerne, AT) var til at stille spørgsmålene. ...jeg tænker, at de lukker det hurtigt, når man stiller de spørgsmål. De kunne godt lade den stå åben lidt længere tid, inden de går i gang med det praktiske"* (Interview 1). Den faciliterende ledelse på workshopen, hvor mange forskellige interessenter var samlet for at drøfte konkrete idéer, var desuden karakteriseret ved stram proces- og tidsstyring, som signalerede, at opnåelse af konkrete resultater var vigtigere end opbygning af relationer og tillid mellem deltagere.

#### **"Det er inspiration, der flytter folk, ikke deres egne tanker"**

Som jeg viste i kapitel 3 er det ud fra et samstyringsperspektiv en vigtig opgave for den faciliterende ledelse at understøtte synergi mellem aktørerne i samarbejdsprocessen ved at fremdrage deltagernes forskellige ressourcer. I 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' beskæftigede den faciliterende ledelse sig ikke i særlig høj grad med deltagernes ressourcer. De ressourcer, der blev fremhævet og italesat, var 'hårde' ressourcer som økonomi og teknologi og målbare data, hvorimod deltagernes 'bløde' ressourcer som viden, relationer og erfaringer m.v. blev nedtonet. De faciliterende ledere så det som en vigtig ledelsesopgave at trække eksempler og inspiration udefra ind i diskussionerne. Som her, hvor den eksterne konsulent bidrager til en diskussion vedr. leasing af træningsredskaber i den danske ældrepleje: *"Jeg synes, det lyder*

*mærkeligt, at det tyske produktionssystem, som er verdens mest fleksible og produktive (pga. udbredt leasing, AT) – og at vi ikke kan afspejle det ind i vores ældrepleje”* (Observation 2). Det var gennemgående i den faciliterende ledelse, at målbare data og evidens blev fremhævet som væsentlige ressourcer, mens den faglige viden og erfaring, som deltagerne sad inde med, blev nedvurderet eller overset. Dette skabte en del diskussion bl.a. på workshopen, hvor en række medarbejdere udfordrede konsulenternes idé om at elektronisk overvågning ville give et bedre datagrundlag end medarbejdernes faglige vurderinger.

I en samstyringsforståelse er faciliterende ledelsesgreb, der fremmer fælles læreprocesser og fælles forståelse for problemer og mulige løsninger mellem deltagerne, centrale for at lykkes med samarbejdet. Idealet er at opnå ’kognitiv integration’ (Dreyer Hansen, 2007; Ospina & Foldy, 2010) ved at deltagerne gennem dialog bliver bekendt med hinandens forskellige forståelser og interesser og gradvis nærmer sig en fælles forståelse. Den faciliterende ledelse, der blev udøvet i ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’, lagde vægt på at rykke på deltagernes mentale verdensbillede. Her skete det blot gennem en forstyrrelse ’udefra’ – i form af de input og data, der blev indsamlet undervejs i CIS-processen eller formidlet af de eksterne konsulenter. På workshopen italesatte den ledende eksterne konsulent tankegangen således: *”Det er en proces ud fra en radikal tankegang. Vi kan ikke blive ved med at spørge, hvilket velfærdssamfund vi vil have. Vi er nødt til at blive lidt mere konfronterende og udfordre paradigmerne. Det er inspiration, der flytter folk, ikke deres egne tanker”* (Observation 1). Dvs. den faciliterende ledelse byggede på en forståelse af, at læring og nytænkning ikke springer ud af deltagernes egen viden og erfaringer, men skal bringes ind udefra. Den faciliterende ledelse blev derfor tilrettelagt med det formål at ’forstyrre’ deltagernes verdensbillede mest muligt, bl.a. ved at trække viden og eksempler ind fra andre brancher eller andre lande.

Den faciliterende ledelse lagde dermed op til dis-empowerment af deltagerne og deres erfaringer. I processen medførte dette, at det var de faciliterende ledere, som fastlagde den dominerende framing af udfordringer og mulige løsninger. De var desuden ikke tilbøjelige til at reformulere disse med udgangspunkt i deltagernes forståelser, der blev udgrænset som illegitime i denne sammenhæng. Dette kom til udtryk flere gange i teamets arbejde med idéer og koncepter. Blandt andet i denne ordveksling mellem en fysioterapeut i teamet og den eksterne konsulent om træning af ældre. Konsulenten foreslår, at der kan hentes inspiration fra elitesporten, når det gælder træning af ældre. Det er fysioterapeuten ikke umiddelbart enig i: Medarbejderen (selvbefejdende, AT): *”Jeg kigger for meget i det, vi gør allerede”*. Konsulenten: *”Det er svært at få fysioterapeuterne til at tænke anderledes – og se sig selv som en håndværker, der har det hele med. Det er en anden måde at tænke på”* (Observation 2). Dette er et eksempel på, at medarbejdernes faglige viden blev de-legitimeret gennem konsulenternes faciliterende ledelse.

### **”Er det smart, så er det smart”**

Den faciliterende ledelse, som blev udøvet af de eksterne konsulenter i processen, var i overensstemmelse med det NPM-paradigme, som direktionen havde valgt at lægge til grund for initiativet. Her indgik opbygning af relationer og tillid mellem aktører ikke som en væsentlig opgave for den faciliterende ledelse. Derimod knytter tillidsbegrebet i NPM-forståelsen sig primært til den offentlige sektors effektivitet, herunder at den hele tiden skal forny sig under indtryk af bl.a. de teknologiske muligheder (Lerborg, 2013). Den interne projektleder siger: *”...det er jo der, teknologien kommer ind og siger: Er det smart, så er det smart. Så kan vi tage de bløde*

*diskussioner bagefter: Er det så også menneskeligt og etisk – og er det også rart, når det er smart? Men er det smart, så er det smart!*” (Interview 4). Projektlederen giver dermed udtryk for, at teknologien må have forrang ift. relationer.

Den faciliterende ledelse i 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' så det ikke som en væsentlig opgave at udvikle eller understøtte tillid og relationer mellem deltagerne. Tværtimod hvilede den på en forudsætning om, at aktørerne handler egennyttigt, og at der derfor er grund til at nære mistillid og til at overveje, hvordan man bedst kan 'sælge' sine budskaber eller manipulere andre for at få sine interesser igennem. Ligesom den faciliterende ledelse heller ikke rettede sig mod at fremkalde deltagernes synergi og ressourcer. Ledelsen fremhævede primært den type af ressourcer og synergi, der kunne hentes ind udefra i form af fx ny teknologi. Til gengæld var der i mindre grad fokus på deltagernes mulige ressourcer og de synergier, som kunne opstå her. Udgangspunktet var, at nytænkning ikke skulle findes hos deltagerne, men bringes ind udefra – det resulterede i en faciliterende ledelse, som udgrænsede deltagernes ressourcer. Dermed blev den faciliterende ledelse i denne proces udøvet ud fra en styringsforståelse, der ligger langt fra idealerne om ledelse af samarbejde og netværk. I det følgende ser jeg nærmere på et greb i den faciliterende ledelse af processen, nemlig 'forstyrrelses-framingen', som jeg med baggrund i analysen vurderer havde central betydning for samarbejdsprocessen – og dermed for grad og udbytte af samskabelsen.

### **'Forstyrrelses-framing'**

I tråd med den rammesættende ledelse af 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' som et radikalt innovationsprojekt, bliver den faciliterende ledelses vigtigste opgave italesat som 'at forstyrre' deltagernes mentale billeder. Derfor må deltagerne gerne blive frustrerede undervejs i processen. Ifølge kommunaldirektøren: *"Hver gang jeg hører, at der er nogen, der er frustrerede, så tænker jeg: Det er godt...det er sådan set meningen med det, at det ikke skal være til at se meningen. For hvis man kunne det, havde man også svaret. Så man skal forstyrres og synes, at det er mærkeligt noget af det, og at ham (den eksterne konsulent, AT) han er ikke for klog..."* (Interview 5). Denne 'forstyrrelses-framing' fik betydning for samarbejdsprocessen, fordi den gjorde det vanskeligt for deltagerne at indtage en kritisk position både overfor det styringsmæssige udgangspunkt for initiativet og overfor de idéer, der kom frem i processen. Kritik fra deltagerne kan nemlig i en 'forstyrrelses-framing' tolkes som, at de ikke er parate til at 'lade sig forstyrre' eller at de 'yder modstand' mod nytænkning.

Således førte denne framing til, at medarbejderens faglige værdier, viden og erfaringer blev udgrænset som illegitime i den radikale innovationsproces. En team-deltager formulerer det sådan her: *"Jeg tror, at (den eksterne konsulent, AT) ville trække folk op og få dem flyttet fra at være fagpersoner til også at være lidt innovatører"* (Interview 9). I denne proces blev deltagerne presset til at undertrykke både deres faglighed og deres værdier til fordel for at udvikle innovative koncepter. Denne mekanisme viser sig ved, at flere interviewpersoner fortæller, at de 'helst vil sige ja' til de idéer, der er kommet ud af processen, selvom de reelt ikke mener, at idéerne holder. Et eksempel er sundhedsdirektøren, som er meget kritisk overfor resultaterne af 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'. På den ene side opregner hun en række konkrete indvendinger og kritikpunkter af de idéer, teamet har lagt frem. På den anden side siger hun: *"Jeg kan jo godt høre, at jeg sådan hører det igennem...og det har jeg det egentlig skidt med, fordi vi jo egentlig træner os selv i at sige 'ja – og', ikke? Og fordi der er jo mange mennesker, der har brugt mange*

*kræfter på det her"* (Interview 6). Ligesom flere af medarbejderne i teamet, der følte sig provokeret af de eksterne konsulents udspil, tog det som et tegn på, at de var nødt til at 'arbejde med sig selv' (Interview 1, 10). Der er dog også nogle team-deltagere, der fremhæver den 'forstyrrende' tilgang som frugtbar i forhold til at sikre nytænkning og fremdrift i processen: *"(den eksterne konsulent, AT) evne til at provokere og stille spørgsmål har drevet os et godt stykke frem. Han siger nogle ting og har nogle udsagn, putter folk i nogle kasser og bringer nogle idéer ind, som bringer tankerne videre. Han giver indspark til, at nogle idéer godt kan leve, selvom andre ville erklære dem døde. Det er rigtig godt. Det har flyttet ved mig – og ved andre"* (Interview 9). Dette ser jeg som udtryk for, at nogle af deltagerne internaliserer 'forstyrrelses-framingen'.

### **Radikal innovation med svag forankring**

Flere af de interviewede leder og medarbejdere efterlader det indtryk, at de idéer til radikal innovation, der blev samlet i CIS-teamets idékatalog, er blevet 'presset igennem' af de faciliterende ledere og ikke for alvor har slået rod hos teamdeltagerne. Sundhedsdirektøren, som er kritisk overfor resultaterne af teamets arbejde, vurderer, at de eksterne konsulenter har været toneangivende i teamets arbejde: *"Det kan jo sådan set handle om – skal vi sige magtfordelingen i gruppen – altså, hvem sætter sine idéer igennem? Jeg har måske fået den her fornemmelse, at det her er ikke født af vores folk"* (Interview 6). En af teamdeltagerne beskriver innovationsprocessen som en 'enmandshær' med henvisning til den eksterne konsulent, der har været drivende. Han siger: *"De ting, der er fremlagt, og som der var fokus på i den afsluttende rapport, dem har gruppen selv valgt. Det kan jeg godt stå inde for. Men det er ikke det samme, som at det er noget, jeg virkelig synes, vi skal"* (Interview 9). En anden teamdeltager fortæller, hvordan konsulentens tilgang har sat sit præg på projektet: *"...hans verden har præget projektet i den retning, at vi har snakket rigtig meget om teknologi og træning. Han taler hele tiden om besparelser på træning. Han har jo ikke været ude at arbejde med de gamle og kender deres træthed og formåen. Man kan altså ikke træne de gamle ligesom man træner fodboldspillere. Han kommer fra en anden verden"* (Interview 10). I bestræbelsen på at levere innovative besparelsesforslag udøvede de eksterne konsulenter altså en række faciliterende ledelsesgreb, der kobledede medarbejderne af og dermed ikke integrerede deres faglige viden og erfaringer.

Set i forhold til samarbejdsprocessen fik 'forstyrrelses-framingen' som konsekvens, at medarbejdernes input, som byggede på faglige værdier, erfaringer og viden, blev de-legitimeret og dermed ikke i særlig høj grad kom til at præge resultaterne af 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'. Som led i 'forstyrrelsen' valgte den faciliterende ledelse at udfordre det humanistiske værdisæt, som mange ledere og medarbejdere i sundheds- og omsorgsforvaltningen er rundet af. Samtidig blev deres styringsforståelse udfordret af de eksterne konsulenter, der lagde vægt på 'hårde' ressourcer som ny teknologi, data og økonomi og nedtonede betydningen af 'bløde faktorer' som relationer, tillid og faglighed. Men tilsyneladende blev denne forstyrrelse for stor for mange deltagere. Dette fik som konsekvens, at ejerskabet hos både medarbejdere og ledere til CIS-projektets resultater blev svækket, fordi de ikke kunne se sig selv i det værdisæt og den styringsforståelse, som ledelsen byggede på. I sidste ende førte det til, at resultatet i form af det idékatalog, teamet lagde frem ved projektets slutning var præget af en lav grad af intern forankring og ejerskab. Ifølge myndighedschefen bar teamets resultater præg af et 'svagt fagligt blik', hvad der i hendes øjne var et problem (Interview 7).

### **7.2.7 Delkonklusion: Hvilken betydning har den faciliterende ledelse for samskabelsen?**

'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' er – på trods af samskabelses-framingen – ikke udtryk for samskabelse i den forstand, som benyttes i dette forskningsprojekt. Dette kan konkluderes alene baseret på den kendsgerning, at borgerne fik tildelt en meget begrænset rolle i projektet. Projektet trækker på en samskabelses-fortælling både i kraft af titlen og kommunaldirektørens fremtidsfortælling fra 2018, som italesætter borgerne som 'aktive' og taler om, at medarbejdere og borgere bytter roller. Men det har ikke været direktionens ambition at udvikle samskabelse forstået som en 'transformativ' praksis, som udfordrer aktørernes roller og understøtter synergi mellem aktørernes ressourcer. I stedet var ambitionen at opnå offentlige besparelser gennem substitutiv samskabelse, altså ved at lade borgerne overtage nogle opgaver, som hidtil var blevet løst af de offentlige medarbejdere. Der er tale om en NPM-inspireret effektivitets-forståelse af samskabelse, hvor det primære fokus er på håndgribelige resultater, og hvor der ikke var ambitioner om at udøve samskabelse i form af 'empowerment' gennem at fremkalde rolleforandringer eller opbygge social kapital eller netværk.

De faciliterende ledelsesgreb, som de eksterne konsulenter udøvede i processen, er i overensstemmelse med NPM-forståelsen af samskabelse. Processen er præget af en faciliterende ledelse, som søger at fremme innovation gennem 'forstyrrelser' og fokuserer på ressourcer udenfor kredsen af deltagere i form af økonomi, teknologi m.v. I denne tilgang er de ressourcer, der ligger hos deltagerne selv, fx i form af faglige erfaringer og indsigt, i bedste fald ligegyldige, i værste fald illegitime. Derfor får dette faciliterende ledelsesgreb som konsekvens, at de faglige ressourcer hos medarbejdere (og borgere) udgrænses i samarbejdet og dermed ikke får mulighed for at præge resultatet. Ligeledes er den faciliterende ledelse ikke optaget af at udvikle synergi mellem de ressourcer i form af tid, viden, arbejdskraft m.v., som deltagerne bringer ind i samarbejdet. Der gøres ikke noget forsøg på at udnytte aktørernes ressourcer bedre eller opbygge social kapital eller nye relationer mellem deltagerne. Dermed opstår der ikke ny synergi i relationel forstand, eftersom deltagerne roller ikke sættes på spil. Den faciliterende ledelse fremmer dermed ikke en form for samarbejde, som ifølge afhandlingens teoretiske definitioner kan kaldes samskabelse. Nogle forskere betegner denne form for samskabelse som 'beskrivende', som betegnelse for det faktum, at enhver serviceproduktion er afhængig af input eller samarbejde fra modtagerne (Needham & Carr, 2009).

Før jeg konkluderer endeligt på ledelsen og graden af samskabelse i casen 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling', ser jeg i det følgende nærmere på udbyttet af initiativet.

### **7.3 Udbyttet af 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'**

Jeg har valgt at vurdere udbyttet af den konkrete samskabelsesindsats på de samme tre parametre, som er benyttet i de to øvrige caseanalyser:

- I hvilken grad lever indsatsen op til de officielle mål fastlagt af de offentlige administratorer?
- I hvilken grad lever indsatsen op til de deltagende aktørgruppers mål og forventninger?



- I hvilken grad bidrager samskabelsen til varige forandringer i relationer og roller mellem velfærdens aktører?

Som vist har der ikke med initiativet 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' fra de offentlige administratorers side været tale om en 'transformativ' ambition om at påvirke eller transformere relationer eller magtforhold mellem deltagerne. Der er derimod tale om et samskabelsesinitiativ ud fra en effektivitets-forståelse, hvor det ønskede udbytte først og fremmest handler om håndgribelige resultater i form af besparelser. I det følgende vil jeg derfor udelukkende besvare de to første spørgsmål.

### **7.3.1 Udbyttet set i forhold til mål fastsat af de offentlige administratorer?**

Som beskrevet var målet med 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' gennem innovative tiltag at opnå et konkret output i form af besparelser på administrationen på ældreområdet fra år 2018. Det konkrete output af initiativet var et idékatalog med i alt 21 idéer og koncepter til nye initiativer på ældreområdet, som angiveligt vil kunne spare ressourcer. Der er dels tale om forslag, som bygger på indførelse af ny teknologi, som fx målesensorer på træningsudstyr og automatisk registrering af hjemmehjælpernes tidsforbrug ved hjælp af RFID. Dels om en række forslag, der nytænker træningsindsatsen ift. de ældre, fx ved at benytte interaktiv træning, træning i vand, udlån af træningsudstyr og indførelse af mobil træning.

Efterfølgende er en enkelt af disse idéer blevet rullet ud i Ikast-Brande Kommune i form af en selvhenterordning ift. hjælpemidler. Den indebærer, at de ældre eller deres pårørende selv får mulighed for at afhente mindre hjælpemidler som fx en toiletforhøjer, et par krykker eller en badebænk, der er bevilget af kommunen (Dokument 21). Desuden kan der være tale om, at flere idéer og inspiration fra teamets arbejde uformelt er blevet implementeret i organisationen. Det gælder fx et forslag om at oprette kurser til pårørende, der tager sig af handicappede og plejekrævende ældre derhjemme. En idé som fremhæves af flere deltagere som oplagt og nem at gå til.

Idéerne er innovative og i nogle tilfælde radikale, men spørgsmålet er, om de kan levere den ønskede besparelse? Mange af forslagene kræver investeringer og kaster først besparelser af sig på længere sigt. En anden væsentlig barriere for at opnå de ønskede besparelser er, at idé-kataloget er svagt forankret i organisationens hverdag fagligt og værdimæssigt og derfor vil være vanskeligt at gennemføre. Ligeledes er det heller ikke politisk og demokratisk forankret i Ikast-Brande Kommune. Derfor vil jeg alt i alt konkludere, at de offentlige administratorers besparelsesmål langt fra ser ud til at blive nået i dette samskabelsesinitiativ. Et resultat, som stemmer godt overens med forskningen, som viser, at det generelt er vanskeligt at påvise et konkret udbytte af samskabelsesprocesser (Bovaird & Löffler, 2008; Needham & Carr, 2009). Ligesom Löffler og Watt (2009), som har forsket i effektivitetsudbytte af samskabelse peger på, at det på kort sigt er vanskeligt at opnå besparelser eller effektivitetsgevinster gennem samskabelse.

### **7.3.2 Udbyttet set i forhold til de deltagende aktørers mål og forventninger?**

I dette afsnit undersøger jeg udbyttet af samskabelsesinitiativet ud fra deltagernes perspektiv. Jeg vil særligt lægge vægt på to aktørgrupper, nemlig medarbejderne i CIS-teamet samt ledere på forskellige niveauer indenfor ældreomsorgen i Ikast-Brande Kommune. Jeg har ikke tilstrækkeligt med data til at analysere mål og forventninger hos borgere og politikere, som spillede en marginal rolle i indsatsen.

### **”Jeg er spændt på, hvor meget gavn, det gør...”**

Både medarbejderne fra CIS-teamet og lederne er kritiske i deres vurdering af, om udbyttet af ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’ står mål med indsatsen. Generelt er teamdeltagerne lidt mere positivt stemte end lederne på ældreområdet over for de innovationsidéer, der kom ud af projektet. Blandt medarbejderne i CIS-teamet var der først og fremmest en forventning om, at initiativet kunne bidrage til at udvikle nye, innovative løsninger, som kunne implementeres i den daglige praksis. Til en vis grad bakker CIS-teamets medlemmer op om forslagene i idékataloget. Men samtidig er de skeptiske overfor, om de innovative forslag, de har lagt frem, vil blive til virkelighed i deres organisation. De peger på, at der er langt fra de gode idéer til implementeringen og tvivler på, at der vil være opbakning og ressourcer til at gennemføre dem. Som et team-medlem siger: *”Jeg er spændt på, hvor meget gavn, det gør – og hvordan vi kommer videre med det. Det er jo en travl hverdag, hvor der er opgaver, der skal løses”* (Interview 10). En anden siger: *”Jeg er blevet lidt desillusioneret i forhold til, hvad innovation kan bidrage med.... Der, hvor det virkelig bliver svært, er opgøret internt i organisationen med at sætte sådan noget i spil. Jeg kan frygte, at kun lidt af det bliver til noget”* (Interview 11). Her gør medarbejderne opmærksom på en mangel på organisatorisk opbakning og forankring til forslagene.

Til gengæld peger flere på, at der kan være uhåndgribelige gevinster ved CIS-projektet i form af ændringer i kultur og tankemønstre, som på sigt kan føre til nytænkning i den måde, opgaverne udføres på. En deltager i CIS-teamet giver udtryk for, at hun har fået inspiration og nye tanker ift., hvordan hun skal løse sit daglige arbejde (Interview 10). Og en anden deltager vurderer, at de medarbejdere, der har deltaget i CIS-teamet, er begyndt at fungere som ambassadører i organisationen og fortæller overfor deres kolleger for, at der skal ske ændringer. Han bemærker, at processen i ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’ har skubbet til deres tankegang, særligt når det gælder mulighederne i ny teknologi og tænke på tværs: *”Jeg tror, at evnen og lysten til at kunne se, at en ny teknologi – at gå udenfor fagområdet, der er folk flyttet... Troen på, at man kan kigge ud over den måde, man plejer at kigge på tingene på”* (Interview 9). Noget peger altså på, at indsatsen kan have en vis effekt i form af en ændring i kultur og mind-set hos medarbejderne.

For kommunaldirektøren var et væsentligt mål med indsatsen – bortset fra besparelser - netop at rykke ved de faglige medarbejders selvforståelse: *”Det er jo de der mentale antagelser og forestillinger, som jeg er meget optaget af, hvordan vi kan flytte... Hvordan kommer vi til at arbejde med de selvforståelser af, hvordan vi løser opgaverne i dag – uden at forfalde til de almindelige klicheer med ’borgeren i centrum’?”* (Interview 5). Det handler om at bryde med nogle af de mønstre, som han mener, de fagprofessionelle medarbejdere har bygget op, og begynde at arbejde på nye måder. Om dette er opnået med ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’ kan han ikke vurdere med sikkerhed ved projektets slutning, men han mener dog at se nogle tegn på, at der er sket nogle små ryk. Initiativet har altså muligvis skubbet til nogle

selvforståelser og opfattelser hos de medvirkende medarbejdere, men hvor varige disse ændringer er, og i hvilken grad den får betydning for deres egen eller organisationens praksis i hverdagen, står hen i det uvisse.

### **”De bedste idéer kommer der, hvor der er dyb, dyb indsigt”**

De faglige ledere på ældreområdet er kritiske både overfor besparelspotentialer og den faglige kvalitet af innovationsforslagene. Et eksempel er idéen om en mobil træningsbus, som kritiseres af både myndighedschefen og sundhedsdirektøren. Dels er dette tilbud ikke egnet til de svageste borgere med behov for træning. Dels spørger lederne: Hvorfor opfinde en ny facilitet frem for at bruge nogle af de haller og sognegårde, som er til rådighed i mindre byer rundt om i kommunen, til træning? Ligesom sundhedsdirektøren vurderer, at et sådant forslag ikke ville være kommet frem, hvis de ældre selv havde haft en større plads i processen. Begge ledere retter desuden en kritik både mod tilgangen i ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’ og forslagene ud fra et styringsmæssigt perspektiv.

Myndighedschefen giver udtryk for, at hun er uenig i konsulentens tilgang, at ’bare alt kan måles og vejes, så er det sandheden’. På den baggrund er hun uenig i et innovationsforslag om at monitorere de ældres sundhedstilstand og plejebehov via målinger (Interview 7). Som nævnt stiller sundhedsdirektøren desuden spørgsmålstegn ved, om en intensiv innovationsproces som ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’ er den rigtige til at fremme radikal innovation: *”...de bedste idéer kommer i virkeligheden nok der, hvor der er en dyb, dyb indsigt – og så opstår der indsigt. Og ellers skal man være noget mere heldig for lige at ramme med den model, som de arbejder efter her (CIS, AT)...”* (Interview 6). Direktøren vurderer eksplicit nogle af forslagene til at være ’ude af trit’ med organisationen værdimæssigt og styringsmæssigt. Såvel selve initiativet ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’ som de innovationsforslag, der kom ud af det, mangler derved tydeligvis legitimitet og forankring internt i organisationen. Et forhold der gør det vanskeligt at få forslagene ført ud i livet.

## **7.4 Konklusion: Hvordan påvirker ledelse samskabelsen i denne case?**

Formålet med dette kapitel har været at undersøge, hvordan den ledelse, som de offentlige administratorer udøver i en samskabende proces, påvirker graden og udbytte af samskabelse. I casen ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’ fra Ikast-Brande Kommune er konklusionen, at der ikke var tale om samskabelse i den forståelse, jeg her tager udgangspunkt i, og som er funderet i et NPG-styringsideal. Min analyse af policydokumenter viser, at det ikke i denne case har været direktionens hensigt, at ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’ skulle være et samskabelsesprojekt i ovennævnte forstand. Direktionens ambition med dette projekt var at opnå besparelser og effektiviseringer gennem innovation, fx i form af indførelse af velfærdsteknologi og digitalisering.

Der var altså tale om en tilgang med fokus på output. I den vanskelige metastyringsbalance mellem effektivitet og demokrati (Börzel & Panke, 2007; Provan & Kenis, 2007) valgte de offentlige administratorer i denne case at lægge vægten på effektivitet.

I samskabelsestermer var direktionen i Ikast-Brande Kommune altså interesseret i at gennemføre et samskabelsesprojekt ud fra en effektiviserings-forståelse med rod i en NPM-tænkning. ’Aktive

borgere skaber den gode sagsbehandling' kan kategoriseres som et 'ansvarliggørende' samskabelsesprojekt, der sigter mod at gøre borgerne mere selvkørende og selvhjulpne (Ulrich, 2016). I italesættelsen af projektet trak ledelsen på en NPG-orienteret samskabelses-fortælling, der blev benyttet til at 'sugarcoate' initiativet ved hjælp af modeord som 'aktive borgere', 'fællesskaber' og 'netværk'. De ledelsesgreb af både rammesættende og faciliterende art, der blev benyttet i projektet, var imidlertid helt i overensstemmelse med den øverste ledelses grundlæggende ambition om at opnå besparelser gennem 'substituerende' samskabelse (Löffler, 2009), hvor borgere/civilsamfund overtager opgaver, som før blev løst af kommunale medarbejdere.

Der blev benyttet en række rammesættende og faciliterende ledelsesgreb med det formål at understøtte denne form for samskabelse. Afgørende blev især direktionens rammesættende ledelsesgreb i form af framingen af initiativet som 'radikal innovation'. Dette fik som konsekvens, at en række aktørgrupper, nemlig borgere og pårørende, frontmedarbejdere og politikere blev helt eller delvis udgrænset af projektet. Desuden blev det afgørende for graden af samskabelse, at den faciliterende ledelse foregik ud fra en 'forstyrrelses-framing', der medførte, at deltagernes ressourcer i form af fx erfaringer og faglig viden blev udgrænset i processen. Fra en normativ position kan man pege på, at denne ledelse fik to væsentlige konsekvenser, 1. at potentielt værdifulde ressourcer blev overset, og 2. at den demokratiske forankring af samskabelsen hos aktørerne både internt og eksternt blev svag. Dette fik betydning for udbyttet af processen, som må siges at være ringe, også målt ud fra initiativets egen målsætning, nemlig at opnå effektivisering i administrationen på ældreområdet. Projektets innovative idéer var svagt organisatorisk forankrede og blev udfordret både fagligt og styringsmæssigt af centrale ledere. Derfor er der ikke nogen stor sandsynlighed for, at de vil få liv i organisationen.

Ikast-Brande Kommunes primære udbytte af 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' er derfor nok af en helt tredje art, nemlig legitimitet i forhold til omverdenen. Dette er i overensstemmelse med forskning, som peger på, at samskabelse kan forstås som en legitimerende og meningsskabende praksis (Voorberg, Tummers, et al., 2015; Voorberg et al., 2014). Både med strategien 'Mental Frikommune' og ved at gennemføre en række projekter, der italesættes i innovations- og samskabelsestermer signalerer direktionen i Ikast-Brande Kommune, at den er på omgangshøjde med de udfordringer og strømninger, der for tiden skyller hen over det danske kommunale landskab.

# Kapitel 8 At lede samskabelse – barrierer og muligheder

## Indledning

I dette kapitel præsenterer jeg den komparative analyse af ledelse i de tre samskabelsesinitiativer. Da forskningsstrategien i dette studie er abduktiv, er der ikke her tale om en komparativ analyse i traditionel (positivistisk) forstand, hvor de enkelte variable sammenlignes systematisk. I stedet fremanalyserer jeg - i overensstemmelse med maksimal variation-logikken (beskrevet i kapitel 4) - mønstre på tværs af de tre cases ift. hvilke ledelsesgreb, der virker henholdsvis befordrende og hæmmende for samskabelse.

Kapitlet er bygget op som en gennemgang af følgende fire centrale, empiriske mønstre ift., hvordan ledelse påvirker samskabelse: 1. Samskabelsen foregår i et styringsmæssigt krydspres, som de offentlige administratorer håndterer gennem forskellige strategier. Den håndteringsstrategi, de anvender, påvirker grad og udbytte af samskabelse (afsnit 8.1.). 2. De offentlige administratorer udøver indflydelse på samskabelsesprocessen gennem diskursive ledelsesgreb, der danner et 'glasloft' i samskabelsesprocessen (afsnit 8.2.). 3. Samskabelsesinitiativerne er dekoklet fra den politiske ledelse og dermed præget af svag demokratisk forankring og de-politisering (afsnit 8.3), og endelig 4. værdiskabelsen i samskabelse er primært relationel og symbolsk, ligesom udbyttet afhænger af graden af samskabelse (afsnit 8.4.).

Figur 8.1. nedenfor gengiver analysens resultater på tværs af de tre cases. For hver case opsummeres det styringsmæssige krydspres, de offentlige administratorers håndteringsstrategier samt de diskursive ledelsesgreb, som anvendes. Ligeledes opsummeres politikernes rolle og kobling af de institutionelle arenaer i de tre cases, og endelig angives det, hvordan disse forhold påvirker grad og udbytte af samskabelsen i hver af de tre analyserede cases.

**Figur 8.1: Mønstre på tværs af de tre cases**

Case	Holbæk	Roskilde	Ikast-Brande
<b>Styringslogikker – krydspres</b>	Konkurrerende logikker: NPM og NPG	NPG er dominerende med islæt af NPM	NPM er dominerende, NPG i italesættelse
<b>Håndteringsstrategi</b>	Splittet strategi	Koblingsstrategi	Selektiv strategi
<b>Centrale diskursive greb</b>	Helhedsfokus Økonomisk knaphed Faglig og økonomisk bæredygtighed	Lokalt fokus Borgeraktiviteter 'Det fælles tredje'	Økonomisk knaphed Radikal innovation Forstyrrelses-framing
<b>Politikernes rolle</b>	Splittet: Interaktiv/traditionel	Traditionel rolle: Repræsentativ beslutningstager	Traditionel rolle: Adskillelse af politik og adm.
<b>Kobling af institutionelle arenaer</b>	En vis grad	Svag	Ingen
<b>Grad af samskabelse i afhandlingens forstand</b>	Lav: Konsultativ (anerkendende)	Relativt høj: Transformativ elementer	Ingen: Ansvarliggørende (beskrivende)
<b>Udbytte af samskabelsen</b>	Forståelse, relationer Symbolsk udbytte	Aktiviteter, relationer, mødesteder	'Produkt' uden organisatorisk forankring

Helt overordnet viser analysen, at en række af de dilemmaer og paradokser, som ifølge forskningen gør sig gældende i ledelse af netværk og samarbejde (udfoldet i kapitel 3), også er på spil i samskabelse. Det gælder risikoen for overstyring fra de offentlige administratorers side (Jessop, 1998; Sørensen & Torfing, 2009), den vanskelige balance mellem 'delivery og democracy' (Skelcher et al., 2005), håndteringen af institutionelle spændinger mellem de traditionelle arenaer og arenaer for samskabelse (Mayer et al., 2005; van Meerkerk & Edelenbos, 2013), og mål- og kultur-paradokser i form af deltagernes forskellige mål og interesser og deres forskellige kulturelle og faglige baggrund, der skal håndteres gennem ledelse (Vangen & Huxham, 2014). Hvordan dette konkret kommer til udtryk, vil jeg udfolde mere indgående i det følgende, hvor jeg beskriver de fire mønstre, jeg har identificeret på tværs af casene. Under hvert mønster diskuterer jeg de forskelle og variationer, der forekommer mellem casene.

## 8.1 Krydspres og håndteringsstrategier

Helt overordnet viser analysen, at ledelsen i de tre kommuner har vanskeligt ved at få ambitionen om samskabelse til at folde sig ud i praksis. I to af casene (Holbæk og Ikast-Brandø) var der – målt ud fra afhandlingens forståelse af samskabelse – i praksis tale om ingen eller en ret lav grad af samskabelse. Mens det i den tredje case (Roskilde) lykkes at opnå en vis grad af samskabelse, dog formodentlig uden en nævneværdig, transformativ effekt på langt sigt. Noget tilsvarende gælder for udbyttet af de tre initiativer, som – igen med Roskilde-casen som en undtagelse – langt fra levede op til de mål, der var formuleret af de offentlige administratorer.

De tre cases har det til fælles, at de er top-down initiativer, dvs. initieret og rammesat af kommunen ud fra strategiske/politiske ambitioner. Analysen peger på, at netop det forhold, at initiativerne er igangsat og styret 'oppefra', udgør en udfordring i forhold til at realisere samskabelse. Den rammesættende ledelse (styring) udøvet af de offentlige administratorer er nemlig af central betydning for, hvilken grad af samskabelse der får mulighed for at udfolde sig i den enkelte case. Set fra et metastyringsperspektiv kan man sige, at der i alle tre cases er tale om en form for 'overstyring' fra de offentlige administratorers side. I disse top-down-samskabelsesinitiativer falder de offentlige administratorer i større eller mindre omfang i den faldgrube, som metastyringsteoriene peger på, nemlig at anlægge et kortsigtet perspektiv og dermed overstyre processen fx gennem co-optering af de øvrige deltagere (Sørensen & Torfing, 2009). Ledelsen af de tre samskabelsesinitiativer er i forskellig grad præget af en NPM styringsforståelse, der ser ud til at indtage en dominerende plads i de kommunale leders styringsrepertoire (Klausen, 2014). I alle tre samskabelsesinitiativer udøver de offentlige administratorer præcis den form for 'overstyring', som Jessop (1998) peger på som en risiko, nemlig at fastlægge mål for indsatsen, som de undlader at afstemme med de øvrige aktører. Dette kan forstås i lyset af, at de offentlige administratorer handler efter en 'passendehedslogik', hvor det opfattes som risikofyldt at slippe styringen (March & Olsen, 2004; Voorberg et al., 2013b).

Fælles for de tre samskabelsescases er desuden, at den rammesættende ledelse, som udøves af den øverste, administrative ledelse (typisk direktionen), finder sted i et krydsfelt mellem flere forskellige styringslogikker. Set fra et historisk-institutionelt perspektiv er dette et vilkår for samskabelse i den offentlige sektor. Fra dette perspektiv kan de tre samskabelsesinitiativer forstås som forsøg på at installere en samskabelsesarena i en hierarkisk styret organisation, dvs. at introducere elementer af netværksstyring 'i skyggen' af den traditionelle, hierarkiske styring (Newman, Barnes, Sullivan, & Knops, 2004; Torfing & Triantafillou, 2011). Derved udfordrer samskabelsesinitiativer de traditionelle styringslogikker og sætter de offentlige administratorer under et institutionelt krydspres.

I de tre cases kommer dette krydspres konkret til udtryk i de forskellige og ofte modstridende fortællinger, som de offentlige administratorer benytter til at beskrive og italesætte samskabelsesinitiativet. Fortællinger/framinger, som jeg i analysen har identificeret i policydokumenter og interviews med den øverste ledelse i alle tre cases. I alle tre cases er der tale om, at en NPM-logik i en eller anden grad konkurrerer med en NPM-styringslogik i framingen af samskabelsesinitiativet (se figur 8.1).

### 8.1.1. Tre forskellige håndteringsstrategier

Der hvor den rammesættende ledelse i de tre cases adskiller sig fra hinanden, er i den strategi, den øverste ledelse vælger at benytte for at håndtere dette styringsmæssige krydspres. Netop offentlige lederes valg af håndteringsstrategi, som udmønter sig konkret i den rammesættende ledelse, ser ud til at have stor betydning for samskabelsen. I analysen har jeg identificeret tre forskellige strategier (se figur 8.1), som de offentlige administratorer bragte i anvendelse for at håndtere det styringsmæssige krydspres. Henholdsvis **en splittet strategi** i Holbæk Kommune, **en koblingsstrategi** i Roskilde Kommune og **en selektiv strategi** i Ikast-Brande Kommune. I det følgende beskriver jeg de tre strategier og diskuterer, hvordan de konkret påvirkede grad og udbytte af samskabelse i de tre cases.

#### En splittet strategi

Den strategi, som de offentlige administratorer benyttede i Holbæk-casen, har jeg valgt at betegne som splittet. Dette kommer til udtryk ved, at der i den rammesættende ledelse trækkes på elementer af både en NPM-logik og en NPG-logik. De to modstridende logikker afspejler sig i den rammesættende ledelse på flere måder, bl.a. gennem det institutionelle design, som forsøger at forene en traditionel, politisk beslutningsproces, hvor borgerne inddrages efter en konsultativ logik, med en samskabelsesproces. Desuden kommer den til udtryk i udvælgelse af deltagere, som både foregår efter en 'systemlogik' og samtidig tager højde for en traditionel, repræsentativ interessevaretagelse. Den splittede strategi afspejler sig desuden i de to konkurrerende fortællinger (knaphed vs. samskabelse) og de to konkurrerende målsætninger, direktionen formulerer for samskabelsesinitiativet, henholdsvis en besparelses-målsætning og en demokrati-målsætning.

I Holbæk skete der ikke i den rammesættende ledelse en selektering af styringslogikker, som vi senere skal se var tilfældet i Ikast-Brande. I stedet forblev samskabelsesinitiativet spændt ud mellem to modsatrettede styringslogikker. Når der ikke fra de offentlige administratorers side blev satset entydigt på en bestemt styringslogik, kan det skyldes, at der var uenighed i den øverste ledelse. Særligt borgmesteren, og til at begynde med også den ansvarlige direktør, argumenterede ud fra en NPG-logik og lagde vægt på at udvikle kommunens og politikernes rolle, mens kommunaldirektøren (ifølge andre respondents udsagn) ønskede initiativet udført i overensstemmelse med en NPM-logik, hvor fokus i samskabelsen var på den legitimerende funktion. Denne uenighed blev håndteret ved at 'satse på begge heste' samtidig, men uden at koble dem sammen. Dermed blev den modsætningsfyldte styringslogik givet videre til de offentlige administratorer, der skulle udøve den faciliterende ledelse af samskabelsen.

Dette skabte uklarhed og forvirring hos de offentlige administratorer, der stod for den faciliterende ledelse og førte til, at også den faciliterende ledelse, som de offentlige administratorer udøvede, kom til at bestå i en række ledelsesgreb, der var splittet mellem de to styringslogikker. På den ene side satte den faciliterende ledelse fokus på 'at levere' et output i form af økonomiske besparelser, ligesom samskabelsesprocessen var tilrettelagt efter en lineær proces med en stram tidsplan. På den anden side bestræbte den faciliterende ledelse sig i tråd med en NPG-logik på at opbygge tillid, kendskab og relationer deltagerne imellem, ligesom den benyttede en lærende tilgang og løbende reflekterede over processen.



Den splittede håndteringsstrategi, som var spændt ud mellem en NPM- og en NPG-styringslogik, var ikke befordrende for samskabelsen. Selvom den faciliterende ledelse lagde vægt på at opbygge tillid og relationer mellem deltagerne, var det ikke muligt inden for denne ramme at integrere deltageres ressourcer og udvikle synergi. Her kom de offentlige administratorers rammesættende ledelse i form af en dominerende framing af udfordringer og løsninger til at stå i vejen for at opnå samskabelse.

### **En koblende strategi**

Den håndteringsstrategi, de offentlige administratorer benyttede i Roskilde Kommune har jeg valgt at betegne som koblende. Det dækker over en rammesættende ledelse fra direktionen, som overlod et ret stort handlerum til projektlederen, som valgte at håndtere krydspreset gennem en koblingslogik, hvor interesser, aktører og styringslogikker blev forsøgt koblet sammen. Roskilde-casen var i den rammesættende ledelse domineret af en NPG-logik, hvor netværksbaseret samarbejde var i fokus. Samtidig indeholdt den dog også elementer fra en NPM-logik, der dels kom til udtryk ved, at initiativet var forankret i et traditionelt politisk udvalg, dels ved at det blev styret ved en række resultat- og aktivitetsmål og et fokus på synlige og målbare resultater. NPG-styringslogikken i Roskilde-casen satte sig igennem i rammesætningen af initiativet på flere måder. Dels kom den til udtryk gennem en netværks-fortælling, som ikke blev udfordret af en besparelses-fortælling som i de øvrige to cases. Dels kom den til udtryk i rammesætningen, der var præget af en markant videre tidsramme end de øvrige to cases og en organisering, som gav projektlederen relativt frie rammer til at beslutte, hvad der skulle igangsættes, med hvilke deltagere, osv.

Som følge af den ret åbne rammesætning af initiativet (bortset fra de konkrete aktivitetsmål), havde projektlederen i denne case forholdsvis frie hænder til at udøve ledelse gennem en 'koblingsstrategi', hvor hun på den ene side forsøgte at koble de forskelligartede mål og styringslogikker sammen, og på den anden side forsøgte at koble aktører og ressourcer sammen på tværs både internt i kommunen og eksternt i forhold til borgerne. I den faciliterende ledelse kom dette til udtryk gennem en indsats for at opbygge tillid og relationer mellem aktørerne og for at understøtte synergi. Koblingsstrategien stødte dog på en række organisatoriske barrierer ift. at få samarbejde på tværs internt til at lykkes. Desuden spillede de konkrete mål formuleret inden for en NPM-styringslogik i form af krav om et vist antal events og aktiviteter ind. De forhindrede, at der i særligt stort omfang blev udøvet meningsskabende ledelse, som gav de lokale aktører mulighed for at finde frem til, hvilken mening indsatsen gav for dem. Den koblende håndteringsstrategi viste sig på nogle punkter at være befordrende for samskabelse, og det lykkedes til en vis grad at få flere aktørers ressourcer i spil og dermed få samskabelse til at ske.

### **En selektiv strategi**

De øverste offentlige administratorer i Ikast-Brandø Kommune benyttede, hvad jeg vil kalde en selektiv strategi ift. til at håndtere det styringsmæssige krydspres. Den selektive strategi var ensbetydende med valget af en bestemt styringslogik, i dette tilfælde NPM-styringslogikken, som definerende for den måde, samskabelsesinitiativet blev rammesat og faciliteret på. Dermed blev TPA-logikken fravalgt og NPG-logikken brugt udelukkende som en italesættelse. Dette afspejlede sig i den rammesættende ledelse af samskabelsesinitiativet ved at knapheds-fortællingen og fortællingen om radikal innovation fik en dominerende status. Ligesom valget af eksterne

konsulenter underbyggede denne strategi med fokus på effektiviseringer, innovation og teknologisk udvikling.

I den faciliterende ledelse slog NPM-logikken fra den rammesættende ledelse igennem ved, at målet for samskabelsen blev formuleret i form af output, i første række et idékatalog med forslag til innovation, i anden række en økonomisk besparelse. Desuden fulgte samskabelsen en styret og på forhånd fastlagt proces inden for en relativt stram tidsramme. I denne selektive strategi blev samskabelses-fortællingen benyttet til at 'sugarcoate' et initiativ, som havde til formål at opnå innovation og besparelser gennem effektivisering og digitalisering, der skulle få borgerne til at løse en større del af opgaven selv. Der var ikke noget ønske om at udvikle samskabelse forstået som en transformativ praksis, men derimod om at co-optere borgerne ind i en kommunalt fastlagt dagsorden.

Det var direktionen i Ikast-Brande Kommune, som stod i spidsen for denne selektive håndteringsstrategi, som gav NPM-styringslogikken forrang for NPG- og TPA-logikker. Imidlertid fik den selektive håndteringsstrategi ikke entydig opbakning blandt de offentlige administratorer. Den udfordrede værdisættet hos de offentlige administratorer og fagprofessionelle ved at udgrænse styringslogikker, som de fandt væsentlige. Det medførte en lav grad af ejerskab og organisatorisk forankring af initiativet. Den selektive håndteringsstrategi, som gav forrang til en NPM-styringslogik, var ikke befordrende for samskabelse.

Læringen ift. ledelse af samskabelse er:

Ledelse af samskabelse finder sted i et krydspres mellem flere styringslogikker.

Jeg har identificeret to forhold i den rammesættende ledelse, som ser ud til at påvirke graden af samskabelse:

1. Er den rammesættende ledelse domineret af en NPG-tænkning eller en NPM-tænkning?  
En rammesættende ledelse, der er præget af en NPM-styringslogik ud fra en lineær tankegang og krav om hurtige, målbare resultater, kan virke hæmmende på samskabelse gennem overstyring. Derimod kan det være befordrende for samskabelse, hvis den rammesættende ledelse tager udgangspunkt i en NPG-styringslogik.

2. Hvordan håndteres det styringsmæssige krydspres af de øverste ledere?  
Her har vi set, at 'koblende' strategier, der forholder sig bevidst til de modsatrettede logikker ved at forsøge at koble dem, er befordrende for samskabelsen. Derimod virker strategier, der ignorerer de modsatrettede logikker eller 'sætter sig mellem to stole', hæmmende på samskabelsen.

### 8.1.2. Håndteringsstrategier påvirker samskabelsen

Som vist ovenfor benyttede de offentlige administratorer tre forskellige strategier til at håndtere det institutionelle krydspres i samskabelsesprocessen. I to af de tre cases blev der anvendt strategier, som hæmmede samskabelse. Analysen peger dermed på, at en faktor, der spiller en væsentlig rolle ift. at understøtte eller hæmme samskabelse, er den måde, de øverste offentlige administratorer vælger at håndtere de modsatrettede styringslogikker på. Her ser det ud til at kunne påvirke samskabelsen positivt, hvis den rammesættende ledelse forholder sig reflektivt til de

modsatrettede styringslogikker og forsøger at koble og integrere dem, fremfor at ignorere spændingerne som i den splittede strategi eller helt udgrænse de øvrige styringslogikker som i den selektive strategi.

Dette stemmer godt overens med forskningen (Huxham & Vangen, 2000; Rennison, 2011), som peger på, at ledelse af samarbejde er fyldt med paradokser, og at offentlig ledelse er 'polyfon' og præget af divergerende rationaler, som løbende skal håndteres af de offentlige ledere. Offentlige ledere skal udøve ledelse i en kontekst præget af modsætninger og paradokser: *"public leaders and managers are faced with increasing uncertainty and complexity as they have to grapple with multiple and often competing expectations, demands and discourses and strategic dilemmas"* (Pedersen & Hartley, 2008, p. 333). Dette kræver reflektive strategier, ikke mindst stillet overfor de hybride styringsvilkår, der gør sig gældende i netværksstyring (Pedersen & Tangkjær, 2013). For de offentlige ledere bliver opgaven derved at udvikle coping-strategier til at håndtere styringskompleksitet og paradokser. Desuden bekræfter forskningen, at 'koblende' eller 'forbindende' ledelsesstrategier, der kobler aktører, interesser og mål, virker befordrende for samarbejde, effektivitet og innovation i netværk (Edelenbos & van Meerkerk, 2015; Klijn et al., 2010; van Meerkerk & Edelenbos, 2013; Waldorff et al., 2014).

## 8.2 Ledelse gennem diskursive greb

Et andet mønster, der viser sig på tværs af de tre cases er, at de offentlige administratorer udøver indflydelse – først og fremmest i den rammesættende ledelse, men også i den faciliterende ledelse – gennem en række diskursive greb, som påvirker samskabelsen. Der er tale om en udøvelse af magt, som viser sig at være af væsentlig betydning for samskabelsen i de tre cases, fordi den resulterer i en række 'usynlige' barrierer for borgernes deltagelse, indflydelse og for udviklingen af synergi mellem parterne. I det følgende præsenterer jeg en analyse af, hvordan de diskursive greb blev udøvet på tværs af de tre cases, og på hvilke måder dette påvirkede samskabelsen. I alle tre cases etablerede de offentlige administratorer et fortolkningsmæssigt overtag gennem den rammesættende ledelse. Det skete bl.a. ved at frame, hvilken udfordring samskabelsen skulle løse, ligesom de gennem framing legitimerede og de-legitimerede konkrete aktører og interesser. Man kan se denne adfærd som et udtryk for, at de offentlige administratorer mente, det var deres opgave at tage ansvar for at belyse udfordringen og fremsætte mulige løsninger. Men samtidig viser analysen, at denne definerende ledelse medvirkede til at reducere graden af 'diskursivt demokrati' (Dryzek, 2007) forstået som en respektfuld dialog mellem forskellige forståelser i samskabelsesprocesserne. Den diskursive magtudøvelse udfoldede sig i forskellig grad og på forskellige måder i de tre cases – og det er disse variationer, jeg belyser i det følgende.

### 8.2.1 Forskellige former for diskursiv ledelse

I det følgende undersøger jeg først, hvordan den diskursive magtudøvelse kom til udtryk i den rammesættende og faciliterende ledelse i hver af de tre cases. Dernæst ser jeg på, hvordan den påvirkede samskabelsen gennem at etablere et 'glasloft', der i praksis blokerede for borgernes deltagelse og indflydelse og i nogle tilfælde udgrænsede borgernes ressourcer.

I casen fra Holbæk Kommune foretog de offentlige administratorer to vigtige diskursive, rammesættende ledelsesgreb. Det første var at frame samskabelsen som et opgør med den hidtidige demokratimodel og dermed et opgør med det lokale fokus. Denne italesættelse af

'helheds-perspektivet' i samskabelsen betød, at lokale interessenter og argumenter i praksis blev udgrænset og de-legitimeret i samskabelsesprocessen. Det skete både ved ekstern eksklusion, hvor interessenter fra lokalområderne blev nedprioriteret og ved intern eksklusion (Young, 2000), hvor synspunkter fra forældre, der fx argumenterede for lokalområdets bæredygtighed, blev stemplet som udtryk for 'særinteresser' og dermed som illegitime. Det andet vigtige diskursive greb bestod i at frame den udfordring, samskabelsen skulle løse, som økonomisk og budgetmæssig og dermed italesætte de mulige løsninger som 'faglig og økonomisk bæredygtighed' i skoler og daginstitutioner. Dette fik den konsekvens, at andre typer af bæredygtighed, fx lokalsamfundets bæredygtighed og andre former for ressourcer, fx i form af tid, arbejdskraft, engagement m.v., som deltagerne kunne byde ind med, blev udgrænset fra samskabelsesprocessen.

I casen fra Roskilde Kommune var to diskursive greb i den rammesættende ledelse centrale, nemlig italesættelsen af lokalområdet som det bærende element i samskabelse samt et fokus på synlige og konkrete aktiviteter i samskabelsen og 'det fælles tredje'. Det lokale fokus betød, at de lokale interessenter blev set som legitime aktører i samskabelsen, og at alle aktørgrupper i princippet blev inkluderet som legitime og velkomne deltagere. Det diskursive fokus på synlige aktiviteter og events i samskabelsesinitiativet havde flere konsekvenser. Dels framede det ZebraBy som et gode i sig selv og fjernede derved fokus fra, hvilke udfordringer samskabelsen skulle løse. Det betød, at deltagerne ikke fik lejlighed til at drøfte, hvilke behov og udfordringer de oplevede i lokalområdet og dermed ikke fik lejlighed til at gennemgå en fælles læreproces. Samtidig kom det diskursive fokus på borgernes aktiviteter og på 'det fælles tredje' til at betyde, at samskabelsen blev afkoblet fra de kommunale forvaltningers daglige drift og dermed ikke i nævneværdig grad kom til at udfordre eller påvirke de kommunale medarbejderes måde at arbejde på. Fokus blev vendt mod borgerne og deres deltagelse fremfor mod de kommunale medarbejdere og deres praksis. Dette havde samtidig den positive virkning på samskabelsen, at beboerne fik mulighed for at tage initiativ til konkrete aktiviteter, som var meningsfulde for dem, og som lagde grunden til nye fællesskaber.

I Ikast-Brande-casen var to diskursive greb i de offentlige administratorers rammesættende ledelse særligt centrale, dels italesættelsen af den udfordring, samskabelsesinitiativet skulle løse, som økonomisk knaphed, dels italesættelsen af initiativet som 'radikal innovation'. Fortællingen om økonomisk knaphed legitimerede, at ledelsen af processen blev udliciteret til en ekstern konsulent, der primært fokuserede på innovation gennem international inspiration, effektiviseringer og ny teknologi. Samtidig medførte det diskursive ledelsesgreb, som definerede processen som 'radikal innovation', at de berørte borgere og relevante medarbejdere i praksis blev betragtet som illegitime deltagere og dermed blev udgrænset fra samskabelsesprocessen. Det skete dels gennem ekstern eksklusion, i form af en svag repræsentation af ældre og frontmedarbejdere fra ældreomsorgen i samskabelsesprocessen, dels gennem intern eksklusion i form af en 'forstyrrelsesframing', der fik den konsekvens, at input fra medarbejdere, der byggede på faglige erfaringer og indsigt, blev udgrænset fra processen.

I det følgende ser jeg på, hvordan disse diskursive ledelsesgreb påvirkede samskabelsen i de tre cases.

### 8.2.2 Et 'glasloft' hæmmer samskabelse

De diskursive ledelsesgreb, som jeg har fremanalyseret ovenfor, medførte, at bestemte grupper af aktører, vidensformer og mulige løsninger i større eller mindre grad blev udgrænset fra samskabelsesprocessen i alle tre cases. Analysen bekræfter og nuancerer det fænomen, som Pestoff, kalder 'glasloftet' i samskabelsen. Da Pestoff undersøgte forældres mulighed for at samskabe i tre forskellige typer af svenske daginstitutioner, stødte han i de offentlige daginstitutioner på et 'glasloft', som forhindrer forældrene i at få indflydelse: *"we find traces of a 'glass ceiling' for citizen participation in public services that limits citizens to playing a more passive role as service users who can perhaps make some demands on the public sector, but who have little influence, make few, if any, decisions and take little responsibility for implementing public policy"* (2012a, p. 1115). Pestoff konstaterer, at glasloftet findes, men han udspecificerer ikke – heller ikke i sin senere forskning – hvad glasloftet består af. Afhandlingen bidrager ved at påvise helt konkret, hvad denne usynlige barriere i ledelse af samskabelse består af. På tværs af de tre cases viser 'glasloftet' sig som barrierer for borgernes deltagelse og indflydelse, der etableres via de offentlige administratorers diskursive magtudøvelse.

I de tre cases, jeg har undersøgt her, er der i større eller mindre grad tale om et glasloft, som hindrer samskabelse på to måder, dels ved at blokere for at væsentlige berørte og relevante aktørgrupper kan deltage i processen, dels ved at hindre, at der kan opstå synergi mellem de offentlige aktører og de ressourcer og den viden, som borgere og andre civilsamfundsaktører potentielt kunne bidrage med. Dette er, særligt i de to cases, hvor den dominerende diskursive ledelse er mest udtalt (Holbæk og Ikast-Brandt), en hindring for, at der kan opstå synergi mellem aktørerne og dermed samskabelse. I den tredje case, ZebraBy i Roskilde Kommune, finder vi derimod et eksempel på, en ledelsesstrategi, der virker fremmende på samskabelse. Gennem fokus på aktiviteter og 'det fælles tredje', i dette tilfælde fx en nyttehave, lykkedes det at engagere forholdsvis ressourcetsvage borgere og opbygge nye kontakter og fællesskaber. Ulempen var til gengæld, at samskabelsesprocessen ikke i ret høj grad blev understøttet institutionelt eller smittede af på de kommunale institutioners arbejds måde.

Eksistensen af 'usynlige' barrierer i form af et glasloft i samskabelse stemmer godt overens med forskningen inden for ledelse af samarbejde og netværk. Forskningen på dette felt understreger, at magtudøvelsen i midlertidige styringsarenaer som samarbejde og netværk ofte har form af indirekte og ideologisk magt, fx diskursiv, definerende magt, som sætter institutionelle rammer og normer for aktørernes handlen (Barnes et al., 2007). Torfing et al. (2012a, p. 57) beskriver det således: *"...the different power games among the actors are often framed and structured by more or less institutionalized discourses that define what is considered as valid knowledge, what can be talked about how, when and by whom, what are the normative premises for formulating and selecting joint solutions and what are the rules governing appropriate actions and exchanges in the interactive arena?"*. De offentlige administratorers diskursive strategier kommer blandt andet til udtryk som fastlæggelse af 'politiske mulighedsstrukturer', fx gennem framing af problem og mulige løsninger samt ind- og udgrænsning af deltagere og vidensformer (Barnes et al., 2003b; Newman et al., 2004).

Man kan forstå dette som udtryk for, at de offentlige administratorer handler ud fra en 'passendehedslogik', der tilsiger, at de skal tage ansvar for løsninger og at have styr på processer

og resultater og sætte deres faglighed i centrum (Osborne & Strokosch, 2013). Samtidig er disse ledelsesgreb en måde, hvorpå lederne forsøger at værne om deres magt og autonomi. I analysen har jeg vist, at de offentlige administratorers diskursive ledelsesgreb danner et glasloft, dvs. en usynlig barriere i samskabelsesprocessen, som genfindes i forskellige variationer i alle de tre samskabelsescases. Dette henleder endnu en gang opmærksomheden på, at de offentlige administratorer, som leder top-down-samskabelse, er underlagt en række institutionelle faktorer, der kan få som konsekvens, at styringen i sig selv spænder ben for, at der kan finde samskabelse sted.

Læringen ift. ledelse af samskabelse er, at 'definerende ledelse' udøvet af de offentlige administratorer virker hæmmende på samskabelse. Når de offentlige administratorer benytter diskursive ledelsesgreb, som definerer, hvilke aktører, udfordringer og mulige løsninger der er legitime i samskabelses-processen, handler de i overensstemmelse med en 'passendehedslogik', der tilsiger dem at tage ansvar og bevare kontrollen. Men samtidig forsømmer de at udøve den form for 'integrerende' og 'meningsskabende' ledelse (Crosby & Bryson, 2010b; Morse, 2010; Ospina & Foldy, 2010), som kan understøtte samskabelsen.

Når de offentlige administratorer etablerer en 'dominerende framing', opstår der en risiko for, at de øvrige aktørers interesser, viden, erfaringer og ressourcer udgrænses fra i samarbejdet. Dette bliver en barriere for, at der kan foregå samskabelse. Samskabelse kan derimod understøttes gennem 'integrerende' og 'meningsskabende' ledelse, fx ved at tage udgangspunkt i konkrete aktiviteter og samarbejder, der giver mening for deltagerne og ad den vej give plads til forskellige ressourcer og til at opbygge kendskab og netværk deltagerne imellem.

### 8.3 Politisk dekobling af samskabelsen

På tværs af de tre samskabelsescases tegner sig endnu et mønster, nemlig at samskabelsen er kendetegnet ved en svag demokratisk forankring, der skyldes dekobling fra den politiske arena. Set i et lederspærpektiv kunne man sige, at de offentlige administratorer ikke lykkes særlig godt med at understøtte den politiske forankring af samskabelsesinitiativerne gennem deres ledelse. Dette kunne i princippet ske på to måder, dels ved at understøtte politikerne i at træde ind i en ny, interaktiv rolle, sådan som NPG-paradigmet foreskriver (Torfing et al., 2012b), dels ved at designe en kobling mellem den midlertidige samskabelsesarena og den repræsentative beslutningsarena (Edelenbos et al., 2009; Sørensen & Torfing, 2009).

Analysen viser, at politikerne i alle tre samskabelsescases blev tildelt eller selv valgte at indtage 'sedimenterede' roller som traditionelle, repræsentative beslutningstagere, og at de offentlige administratorer ikke i nævneværdig grad understøttede dem i at indtage en anden, mere interaktiv politisk ledelsesrolle. De offentlige administratorers ledelse udfordrede dermed ikke den traditionelle forståelse af politikernes rolle, som foreskriver adskillelse af politik og administration. Desuden viser analysen af de tre cases, at de offentlige administratorer ikke i nævneværdig grad forsøgte at koble de to arenaer sammen gennem deres ledelse, hvilket førte til, at alle de tre samskabelsescases er kendetegnet ved en relativt svag kobling mellem samskabelsesarenaen og den traditionelle repræsentative beslutningsarena.

I alle de tre cases foregår der altså en grad af politisk dekobling og de-politisering af samskabelsesprocessen, som får en dobbelt konsekvens. På den ene side er politikernes ledelse af og indflydelse på samskabelsesprocessen relativt beskeden, og på den anden side er samskabelsesarenaens påvirkning af de politiske beslutninger begrænset. Fælles for casene er desuden, at de offentlige administratorer ikke i særlig høj grad udøver en ledelse, der understøtter politikernes rolle i samskabelsen. Dermed sker der ikke en styrkelse af det politiske lag som følge af disse initiativer, men snarere en svækkelse af den politiske indflydelse. I det følgende ser jeg nærmere på variationer i de tre cases ift., hvordan de offentlige administratorers rammesættende ledelse bevirker, at samskabelsesinitiativerne bliver afkoblet fra det traditionelle politiske system.

### **8.3.1. Forskellige former for de-politisering og politisk dekobling**

Den største grad af dekobling og de-politisering findes i Ikast-Brande-casen. I denne case var der ikke hos de offentlige administratorer noget ønske om at overkomme skellet mellem den politiske og den forvaltningsmæssige arena. Man kan argumentere for, at dette er naturligt, eftersom samskabelsen var af typen co-production og fandt sted på output siden af den politiske proces. Modsat kan man indvende, at initiativet mundede ud i radikalt innovative forslag, som må siges at have politisk karakter. NPM-styringslogikken kom til at præge politikernes rolle på den måde, at de kun i meget begrænset omfang blev involveret i samskabelsen. Dette kom bl.a. til udtryk ved, at direktionen besluttede, at resultaterne af samskabelsesinitiativet ikke skulle forelægges politisk. Resultatet blev en svag politisk legitimitet og forankring af samskabelsesinitiativet.

I Roskilde-casen var der ligeledes tale om, at politikerne blev tildelt en traditionel rolle bl.a. gennem den formelle organisering med en politisk følgegruppe. På trods af at NPG-styringslogikken havde en fremtrædende rolle i dette initiativ, blev der ikke gjort forsøg på at bryde med politikernes traditionelle rolle som valgte repræsentanter, der benyttede samskabelsesinitiativet som en mulighed for at møde borgerne og lytte til deres behov og ønsker. Ligesom de offentlige administratorer heller ikke i den rammesættende ledelse arbejdede aktivt for at knytte samskabelsesarenaen sammen med den repræsentative politiske beslutningsarena. Dermed kom samskabelsesinitiativet til at eksistere i en 'boble' dekoblet fra centrale, politiske beslutninger i de politiske fagudvalg. Desuden har arbejdet i det politiske udvalg, der følger samskabelsesinitiativet, karakter af at være de-politiseret, hvilket bl.a. kommer til udtryk ved, at formanden for udvalget betegner udvalgets arbejde som 'dejligt apolitisk'. De offentlige administratorer understøtter denne de-politisering ledelsesmæssigt ved at producere 'hurra-papirer' til politikerne, som ikke indbyder til læring, refleksion eller politisk diskussion af samskabelsesinitiativerne.

I modsætning hertil blev der i Holbæk-casen gjort et forsøg på at udfordre de traditionelle rollefordelinger og understøtte, at politikerne kunne indtage en ny rolle. Dette er naturligt, da der var tale om et co-governance-initiativ, som relaterede sig til input-siden af den politiske proces. Et formuleret formål med samskabelsesinitiativet var at styrke politikerne ved at give dem en mere interaktiv rolle. De offentlige administratorer havde en intention om gennem det institutionelle design at tildele politikerne en rolle som forbindelsesled mellem samskabelsesarenaen og den traditionelle beslutningsarena (byrådet) og understøtte politikerne i at indtage en ny og mere interaktiv rolle. Dette lykkedes dog kun i begrænset omfang, da den splittede håndteringsstrategi også satte sig igennem ift. politikernes rolle i processen og medførte, at de 'sedimenterede' roller

tog over. Den uklare, dobbelttydige rolle, som politikerne blev tilbudt, førte til, at de til en vis grad blev udgrænset af samskabelsesprocessen. Der skete dermed en de-politisering af samskabelsesinitiativet, som medførte, at samskabelsesprocessen fik en ret svag forankring i det traditionelle beslutningssystem. Dermed kom de indspil og holdninger, borgere og medarbejdere bidrog med i samskabelsesprocessen, ikke i ret høj grad til at påvirke den endelige politiske beslutning.

### 8.3.2. Samskabelse svækker politikerne

Analysen peger altså på en tendens til, at samskabelsesinitiativer – i lighed med andre former for borgerinddragelse – har en tendens til at foregå afkoblet fra de etablerede politiske og demokratiske arenaer (Barnes et al., 2007; Møller, 2010). Desuden stemmer disse resultater, som fremhæver politikernes rolle i samstyring og samskabelse som et svagt punkt, godt overens med anden empirisk forskning i samstyringsprocesser. Forskningen viser, at der er en risiko for institutionel dekobling mellem den midlertidige samskabelsesarena og den eksisterende demokratiske beslutningsstruktur (Koppenjan & Klijn, 2004; van Meerkerk, 2014; Aagaard et al., 2014b). Ligesom de offentlige administratorer er tilbøjelige til at 'afpolitisere' netværks- og samarbejdsinitiativer ved at holde dem på den administrative bane (Agger & Sørensen, 2014; Edelenbos, 2005) og dermed reducere den politiske risiko. Set fra de offentlige administratorers synsvinkel kan der være gode grunde til at minimere risikoen i samskabelsesprocesser og til at beskytte politikerne ift. denne form for tidskrævende processer. Men samtidig kan man indvende, at de derved forsømmer en vigtig ledelsesopgave, nemlig at koble de to beslutningsarenaer sammen og dermed sikre den demokratiske forankring af samskabelsen. Hvis det ikke sker, har samskabelsesprocessen kun ringe mulighed for at påvirke de politiske beslutninger og prioriteringer og omvendt, og der er en risiko for, at samskabelsesprocessen forløber i en 'boble' uden forbindelse til det repræsentative politiske beslutningssystem.

Dette resultat står i modsætning til demokratiske argumenter fremført af både forskere og praktikere, der ser samskabelse som en mulighed for at styrke borgernes og de folkevalgtes indflydelse på velfærden og på udviklingen af velfærdssamfundet (Sørensen & Torfing, 2009, 2015; Torp, 2016). Set i et demokratisk perspektiv er det problematisk, hvis samskabelse i praksis reducerer borgernes og de valgte politikeres indflydelse, mens de offentlige administratorer får øget indflydelse bl.a. gennem de diskursive ledelsesgreb, som er beskrevet i afsnit 8.2.

Læringen ift. ledelse af samskabelse er følgende:

På tværs af de tre cases ses en tendens til, at de offentlige administratorers ledelse medfører, at samskabelsesinitiativer de-politiseres og dekobles fra den repræsentative, demokratiske arena, hvilket medfører et manglende politisk lederskab i samskabelsen. Dette er en følge af, at de offentlige administratorer ikke prioriterer at koble samskabelsen til den repræsentative beslutningsarena, men i stedet 'skærmer' politikerne i disse processer. Samtidig skyldes det, at politikerne selv er tilbøjelige til at falde tilbage i de traditionelle, 'sedimenterede' roller.

Ud fra et demokratisk perspektiv ligger der altså en vigtig ledelsesopgave i at få styrket politikernes rolle på samskabelses-arenaen og få koblet disse midlertidige arenaer sammen med den repræsentative beslutningsarena.



## 8.4. Udbyttet af samskabelse: Relationelt og symbolsk

På tværs af de tre cases viser sig et mønster ift., hvilken form for udbytte samskabelsesinitiativerne kaster af sig (se figur 8.1). Der er primært tale om to former for værdiskabelse, nemlig processuel/relationel og symbolsk. Deltagerne i samskabelsesinitiativerne vurderer, at udbyttet primært hænger sammen med processen, der har givet mulighed for at udvikle kendskab, nye relationer og netværk mellem de deltagende parter. Det symbolske udbytte består først og fremmest i den opmærksomhed og mulighed for deltagelse, der gennem samskabelsesinitiativerne tildeles bestemte grupper af aktører, fx borgere og kommunale medarbejdere. På kommunalt niveau består det symbolske udbytte i samskabelsesinitiativerne i kommunens mulighed for at opbygge legitimitet i forhold til omverdenen og signalere, at kommunen er på omgangshøjde med de udfordringer og strømninger, der skyller hen over det danske kommunale landskab. Dermed er der en tendens til, at samskabelsesinitiativer bliver opfattet som positive i sig selv uanset hvilket udbytte og hvilken værdi, de fører med sig. Dette resultat stemmer overens med den empiriske forskning i samskabelse, der viser, at værdien af samskabelse ofte findes i selve processen og fremhæver de uåndgribelige, relationelle og symbolske effekter af samskabelsesinitiativer (Voorberg et al., 2014, Voorberg & Tummers, 2015).

### 8.4.1. Forskelligt udbytte i de tre cases

I de tre cases viser det sig i forskelligt omfang vanskeligt at opnå konkrete (output) mål fx i form af besparelser eller idéer til radikal innovation gennem samskabelsesinitiativer. I den case (Roskilde), hvor de offentlige aktørers mål med samskabelsen var formuleret i termer af aktiv borgerdeltagelse, lykkedes det forholdsvis godt at opfylde målene. Samtidig gav samskabelsesinitiativerne i de to øvrige cases (Ikast-Brande og Holbæk) et ret begrænset udbytte set i forhold til de mål, de offentlige aktører havde opstillet. I disse to cases var der tale om konkrete effektiviserings-/besparelsesmål, som altså ikke blev opfyldt gennem samskabelsesinitiativet. Disse resultater stemmer godt overens med forskningen, som påpeger, at samskabelse ikke er velegnet, hvis målet er at gennemføre besparelser på kort sigt (Durose, Mangan, et al., 2013).

Endelig bidrog de tre samskabelsesinitiativer kun i begrænset omfang til at realisere den samfundsmæssige ambition, der understreges af en række offentlige ledere. En ambition der italesættes som et paradigmeskifte i den offentlige velfærd med varige forandringer i roller og relationer mellem velfærdens aktører. Det påståede 'transformative potentiale' i samskabelse realiseres ikke i nogen af de tre cases. Analysen peger derimod på, at der findes en række barrierer i de kommunale institutioner for at realisere denne 'transformative' ambition. Det drejer sig bl.a. om et økonomisk pres, der får aktørerne til at 'søge det sikre' samt en mangel på institutionel understøttelse af samskabelsesinitiativer og manglende parathed til organisatorisk læring og til at arbejde med de interne linjer i organisationen.

Hidtil har jeg diskuteret de tre samskabelsescases, som om der var tale om samme grad af samskabelse i dem alle. Men som analysen viser, var det ikke tilfældet. Samskabelsen i Holbæk-casen var af den type, Needham & Carr (2009) kalder 'anerkendende', nemlig konsultation, hvor borgerne leverer input til den politiske beslutningsproces. I Roskilde-casen var der tale om en vis grad af 'transformativ' samskabelse, mens der i Ikast-Brande ikke var tale om samskabelse i afhandlingens forstand, men udelukkende om 'ansvarliggørende' samskabelse (Ulrich, 2016) udfra

en effektivitets-forståelse. Når man ser på sammenhængen mellem graden af samskabelse og udbyttet af den, viser der sig en interessant tendens. Det ser nemlig ud til, at værdiskabelsen i de enkelte samskabelsesinitiativer hænger sammen med den grad af samskabelse, som det lykkedes at opnå i hvert enkelt initiativ: Jo højere grad af samskabelse, desto større værdiskabelse. Udbyttet af det konkrete samskabelsesinitiativ varierer i de tre cases. Samlet set er værdiskabelsen mindst i Ikast-Brande-casen og størst i Roskilde-casen, mens Holbæk-casen placerer sig midt i mellem de to, hvad angår udbytte. Dette korresponderer med den grad af samskabelse, det er lykkedes at udfolde i de tre cases.

Læringen ift. ledelse af samskabelse er:

Analysen viser en sammenhæng mellem ledelsesform, grad af samskabelse og udbytte. Både graden af samskabelse og udbyttet bliver påvirket af de offentlige administratorers ledelse. Der ser ud til at være en positiv sammenhæng mellem graden af samskabelse forstået som den synergi, det lykkes at opnå i det enkelte initiativ, og den værdi samskabelsen kaster af sig.

Den samfundsmæssige ambition med samskabelsen, som bl.a. italesættes af offentlige ledere som 'et paradigmeskifte' i velfærdsproduktionen, understøttes kun i ringe grad af den ledelse og styring, der udøves i de tre konkrete samskabelsesinitiativer. Barriererne er især at finde i de offentlige institutioner selv, bl.a. i form af økonomisk pres, mangel på risikovillighed og begrænset organisatorisk læring.

Ud fra en værdiskabelsesbetragtning kan det betale sig for de offentlige administratorer at stile mod at opnå en høj grad af samskabelse. Det vil desuden være klogt af de offentlige aktører at justere forventningen til, hvilket udbytte man kan regne med at opnå ved samskabelse. Analysen af de tre cases viser, at værdiskabelsen i samskabelse – i hvert tilfælde på kort sigt - primært har karakter af relationelle og symbolske gevinster. Det er derfor ikke realistisk, når offentlige aktører forventer, at samskabelse kan føre til besparelser og effektiviseringer i den offentlige velfærd på relativt kort sigt. Samskabelse kan ikke benyttes som et 'quick fix'.

## Opsummering

I alle de tre samskabelsesinitiativer er der i større eller mindre grad afstand mellem det ideal for samskabelse, som de offentlige administratorer giver udtryk for, og den praksis der udfoldes. I den komparative analyse har jeg fremanalyseret en række mønstre, som på tværs af de tre cases viser, hvordan ledelse konkret virker henholdsvis hæmmende og fremmende for samskabelse.

Den rammesættende ledelse, som de offentlige administratorer udøver i samskabelsen, er en væsentlig understøttende eller hindrende faktor for samskabelse. Alle de tre samskabelsesinitiativer er præget af flere styringslogikker samtidig, og det er netop de offentlige administratorers håndtering af dette styringsmæssige krydspres, der er afgørende for, hvilken grad af samskabelse, der kan finde sted. Et andet mønster, der viser sig på tværs af de tre cases, er, at de offentlige administratorer i større eller mindre grad anvender diskursive ledelsesstrategier, som fastlægger, hvilken udfordring, hvilke mulige løsninger, deltagere og vidensformer, der er legitime i samskabelsesprocessen. Dette resulterer i et 'glasloft', som udgrænser bestemte aktørgrupper, vidensformer, ressourcer og mulige løsninger og dermed lægger hindringer i vejen for, at der kan finde samskabelse sted.

Fælles for de tre samskabelsecases er desuden, at de offentlige administratorers rammesættende ledelse ikke i ret høj grad retter sig mod at sikre den politiske og demokratiske forankring af samskabelsesinitiativerne. Alle de tre initiativer er kendetegnet ved, at der foregår en politisk dekobling og de-politisering af samskabelsen, hvilket medfører, at samskabelsesinitiativet bliver afkoblet fra den politiske ledelse. Endelig har jeg peget på, at værdiskabelsen i samskabelse først og fremmest er af relationel og symbolsk karakter, og at der ser ud til at være en sammenhæng mellem graden af samskabelse og det udbytte, det er muligt at opnå. Dette fører over i den samlede konklusion, som følger i næste kapitel.

# Kapitel 9 Konklusion og perspektivering

## Indledning

I dette kapitel præsenterer jeg forskningsprojektets konklusioner og diskuterer, hvad de kan bruges til i et bredere perspektiv. I afsnit 9.1 besvarer jeg forskningsspørgsmålet og beskriver forskningsprojektets teoretiske bidrag. I forlængelse heraf diskuterer jeg i afsnit 9.2. forskningsprojektets begrænsninger og fremlægger fire forslag til videre forskning. Afslutningsvis sætter jeg i afsnit 9.3 resultaterne ind i et større perspektiv og diskuterer den samfundsmæssige og ledelsesmæssige relevans af brugbarhed af forskningsprojektet.

## 9.1 Afhandlingens konklusion og bidrag

I kapitel 1 beskrev jeg den udvikling, som har ført til, at samskabelse er blevet et centralt element i den offentlige styring i mange vesteuropæiske lande – herunder Danmark. De offentlige lederes bestræbelser på at udvikle velfærden gennem samskabelse skaber et behov for forskningsbaseret viden om, hvordan ledelse bedst understøtter samskabelse. Jeg viste også, at samskabelsesforskningen ikke tilbyder svar på dette spørgsmål, da den kun i meget begrænset omfang beskæftiger sig med ledelsesdimensionen af samskabelse. Derfor har formålet med afhandlingen været at generere viden om, hvordan ledelse påvirker samskabelse, og hvilke former for ledelse der understøtter ambitioner om samskabelse. Dette er sket ved at koble to forskningsfelter, hhv. forskningen i samskabelse og forskningen i ledelse af samarbejde og netværk.

### 9.1.1. Svar på forskningsspørgsmålet

Afhandlingens forskningsspørgsmål lyder:

**Hvordan påvirker de offentlige administratorers ledelse grad og udbytte af samskabelse?**

Forskningsspørgsmålet er i afhandlingen besvaret med afsæt i tre kommunale samskabelsescases fra hhv. Holbæk Kommune, Roskilde Kommune og Ikast-Brande Kommune. Der er tale om et kvalitativt casestudie med anvendelse af en abduktiv forskningsstrategi. De tre empiriske cases er udvalgt som ekstreme cases med maksimal variation ift. ledelse og organisering, hvilket giver mulighed for analytisk generalisering af resultaterne (Flyvbjerg, 2010). Jeg har indsamlet og analyseret tre typer af empiriske data i de tre cases, hhv. policydokumenter, interviews og observationer. Samlet bygger analysen på 62 policydokumenter, 43 interviews og observationsstudier af 13 møder, i alt 42 timer.

Forskningsprojektet har udviklet en todelt analyseramme, der dels konceptualiserer ledelsesdimensionen af samskabelse, dels gør det muligt at måle grad og udbytte af samskabelse. Analyserammens første del er udviklet med afsæt i empirisk og teoretisk forskning i samskabelse og benyttes til at undersøge grad og udbytte af samskabelse i tre cases. Den anden del af analyserammen konceptualiserer ledelsesdimensionen af samskabelse med afsæt i tre teoretiske

perspektiver fra forskningen i ledelse af netværk og samarbejde. Den benyttes til at analysere, hvordan de administrative aktører udøver rammesættende og faciliterende ledelse i disse processer.

I det følgende besvarer jeg afhandlingens fire første undersøgelsesspørgsmål ét for ét. Dette munder ud i besvarelsen af forskningsspørgsmålet, som samtidig svarer på afhandlingens to sidste undersøgelsesspørgsmål.

### **Hvad er samskabelse?**

Samskabelse er et flertydigt begreb, som både af praktikere og forskere benyttes i mange forskellige betydninger. I afhandlingen benyttes en definition af samskabelse, som i tråd med en NPG-forståelse understreger de demokratiske og relationelle elementer i samskabende processer og ser **aktiv medvirken fra alle parter, en grad af samarbejde samt en grad af synergi** som konstituerende elementer i samskabelse som praksis. Samskabelse forstås dermed som samarbejde mellem offentlige aktører og relevante og berørte civilsamfundsaktører om at udvikle policies, processer eller services, der er kvalitativt forskellige fra det, de enkelte aktører selv kunne levere.

### **Hvordan kan samskabelse forstås i en kontekst af offentlig styring?**

Samskabelse forstås i afhandlingen som led i en bevægelse i den offentlige styring fra en unicentrisk, hierarkisk samfundsstyring med staten som omdrejningspunkt hen imod en mere pluricentrisk styring, hvor en række andre samfundsmæssige aktører bidrager til styringen (Hughes, 2010; Rhodes, 1996). Samskabelse forstået som samstyring udfordrer aktørernes roller og magtdeling samt de gængse forestillinger om demokrati, repræsentativitet, ansvar og legitimitet. Et centralt argument i afhandlingen er, at netop fordi samskabelse forstået som samstyring indebærer en række styringsdilemmaer, er metastyring og ledelse centralt.

### **Hvilke former for ledelse kan fremme samskabelse?**

Dette spørgsmål behandles i afhandlingen med afsæt i et ledelsesbegreb, der i overensstemmelse med NPG-styringsforståelsen forstår ledelse som det at understøtte selvstyrende systemer på tværs af organisationer. I afhandlingen udfoldes tre teoretiske perspektiver på ledelse af samskabelse, hhv. metastyring, netværksledelse og ledelse på tværs af organisationer, som alle bidrager til analyserammen.

### **Hvilke barrierer er der for at lede samskabelse?**

I afhandlingen besvares dette spørgsmål med afsæt i den empiriske forskning i ledelse af netværk og samarbejde. Forskningen peger på en række barrierer af institutionel art, der tenderer mod at fastholde de offentlige aktører i deres vante roller. Forskningen peger på, at de offentlige aktører er tilbøjelige til at handle efter en 'passendehedslogik'. Denne logik indebærer bl.a., at de opfatter samarbejde med eksterne aktører som uforudsigeligt og risikofyldt, og at de er utilbøjelige til at ville afgive magt og indflydelse til borgere og civilsamfundsaktører. Desuden påviser forskningen en mulig barriere hos de offentlige aktører i form af de rolledilemmaer, de kan blive fanget i, når flere styringsparadigmer er i spil samtidig, og som de offentlige aktører håndterer gennem forskellige former for coping-strategier.

Med afsæt i såvel teoretisk som empirisk forskning i ledelse af netværk og samarbejde har afhandlingen udviklet en præskriptiv analyseramme med i alt syv ledelsesgreb, som jeg på

baggrund af eksisterende forskning vurderer er af betydning for at få samskabelse til at lykkes. Der er tale om fire rammesættende ledelsesgreb: Framing og italesættelse, fastlæggelse af mål og rammer, inklusion/eksklusion af deltagere og demokratisk forankring samt tre faciliterende ledelsesgreb: Understøttelse af tillid og relationer, understøttelse af synergi og samarbejdsfordele og fælles læring. Disse syv ledelsesgreb udgør den begrebsmæssige ramme for afhandlingens analyse af de offentlige administratorers ledelse af de tre samskabelsesinitiativer.

### **Besvarelse af forskningsspørgsmålet**

Det overordnede svar på afhandlingens forskningsspørgsmål: **Hvordan påvirker de offentlige administratorers ledelse grad og udbytte af samskabelse?** er følgende:

De offentlige administratorers ledelse påvirker samskabelsen i høj grad. Studiet viser, at både den rammesættende ledelse og den faciliterende ledelse har betydning for, hvilken grad af samskabelse, der kan udfolde sig og med hvilket udbytte. Sammenhængen mellem de to ledelsesaspekter er afgørende for, om ledelse samlet set understøtter samskabelse. Da den rammesættende ledelse, der udøves af de øverste offentlige administratorer, er af central betydning, kan man sige, at styringsvilkårene – og den måde, de håndteres på – er afgørende for grad og udbytte af samskabelsen.

Analysen af de tre cases viser en tendens til 'overstyring' fra de offentlige aktørers side, som medfører en lav grad af samskabelse og en begrænset værdiskabelse. Analysen peger desuden på en sammenhæng mellem den grad af synergi mellem deltagernes ressourcer, som det lykkes at opnå i det enkelte initiativ, og det udbytte samskabelsen kaster af sig. Det vil sige, at jo bedre samarbejde og synergi det lykkes at udvikle mellem de samskabende aktører, desto større værdi kan man forvente af samskabelsen. Her følger en uddybning af de elementer i de offentlige aktørers ledelse, som spiller en særlig væsentlig rolle ift. at hæmme eller fremme grad og udbytte af samskabelse:

1. Ledelsen af de tre samskabelsesinitiativer er i forskellig grad præget af en NPM-styringsforståelse. De offentlige administratorers anvendelse af styrings- og ledelsesgreb med rod i NPM i form af stramme tidsfrister, krav om målbare leverancer og mistillid til medarbejdere og civilsamfundsaktører, er ikke befordrende for samarbejdet mellem autonome aktører. Disse greb påvirker samarbejdet negativt og fører til en lav grad af samskabelse. Derimod er ledelsesgreb med rod i en NPG-forståelse som fx opbygning af tillid og relationer mellem deltagere og fokus på deltagernes meningsskabelse og ressourcer befordrende for samskabelsen.

2. Den rammesættende ledelse i top-down-samskabelse er præget af et styringsmæssigt krydspres, som kommer til udtryk i en NPG-ambition om at udvikle netværk og relationer mellem borgerne koblet med en NPM-styringsforståelse, der er optaget af at levere konkrete resultater. De strategier, som de offentlige aktører benytter til at håndtere det styringsmæssige krydspres, er afgørende for samskabelsen. Graden og udbyttet af samskabelsen er størst, hvor de offentlige aktører benytter en reflekteret 'koblingsstrategi', der bevidst håndterer det styringsmæssige krydspres gennem at koble interesser, aktører og styringslogikker. Derimod virker både den selektive strategi, hvor de offentlige aktører satser på NPM-ledelse, og den strategi der forbliver splittet mellem en NPM- og en NPG-styringsforståelse, hindrende for samskabelse.

3. Diskursive ledelsesgreb udøvet af de offentlige administratorer er væsentlige ift. at hæmme eller fremme samskabelsen. Samskabelsen hæmmes, når ledelse gennem en dominerende framing etablerer og fastholder de offentlige aktørers udlægning af, hvilken udfordring samskabelsen skal løse, hvilke aktører der er legitime deltagere, og hvilke mulige løsninger der kan behandles af deltagerne. Ligeledes undlader de offentlige administratorer at undersøge, hvilke udfordringer og mulige løsninger der giver mening for borgere og civilsamfundsaktører, og løbende at omformulere mål, udfordringer og mulige løsninger i lyset af dette. Tilsammen kan disse ledelsesgreb skabe et 'glasloft', som virker hæmmende på, at der kan finde samskabelse sted. Til gengæld kan en diskursiv ledelse, der lægger vægt på inklusion og på aktørernes meningsskabelse, fremme samskabelse, ligesom samskabelse kan fremmes ved at fokusere på 'det fælles tredje' i form af konkrete fælles aktiviteter.

### **9.1.2 Afhandlingens teoretiske bidrag**

Forskningsprojektet bidrager både teoretisk og empirisk til at belyse et element, som er underbelyst i samskabelsesforskningen, nemlig ledelsesdimensionen af samskabelse. Dermed yder afhandlingen et væsentligt bidrag til vores forståelse af sammenhængen mellem på den ene side styring og ledelse og på den anden side samskabelse. Afhandlingens væsentligste teoretiske bidrag består i at sætte samskabelse ind i et styringsperspektiv og konceptualisere koblingen mellem ledelse og samskabelse. Ved at koble empiriske og teoretiske indsigter fra to forskningsfelter har jeg udviklet en begrebsramme til at analysere ledelse i samskabende processer og har dermed muliggjort en undersøgelse af empiriske samskabelsesprocesser med fokus på ledelse og styring. I afhandlingen har jeg påvist, at den rammesættende ledelse, som udøves af de offentlige aktører, er afgørende for samskabelsen. Afhandlingen konceptualiserer tre forskellige strategier, som de offentlige administratorer benytter til at håndtere det styringsmæssige krydspres i samskabelsesprocesserne. Strategier, som virker henholdsvis hæmmende eller fremmende for, at der kan finde samskabelse sted.

Et andet væsentligt bidrag udspringer af forskningsprojektets metodiske valg. Ved at foretage en dybdegående, kvalitativ undersøgelse af ledelse i samskabelsesprocesser er det lykkedes at generere nuanceret viden om, hvordan offentlige administratorers ledelsesgreb påvirker samskabelsen, - et spørgsmål, der er underbelyst i samskabelsesforskningen. Den kvalitative analyse af de offentlige administratorers ledelsespraksis har resulteret i en konkretisering og nuancering af Pestoffs begreb 'glasloftet', som udgør en usynlig barriere i samskabelse (Pestoff, 2012c). Afhandlingen påviser, at 'glasloftet' etableres gennem de offentlige aktørers anvendelse af diskursive strategier, der tjener til at legitimere og de-legitimere konkrete aktører og interesser og dermed ind- og udgrænse dem fra samskabelsesprocessen.

Endelig bidrager afhandlingen til forskningen i samskabelse ved – med afsæt i et styringsperspektiv - at tegne et landkort over de mange forskellige forståelser af samskabelse i forskning og praksis. Ligeledes har afhandlingen benyttet en definition af samskabelse i betydningen samstyring og har med baggrund heri udviklet en begrebsramme til at operationalisere og vurdere graden og udbyttet af samskabelse. Hermed er et første konceptuelt skridt taget i retning af en kritisk og nuanceret forskning i samskabelse, der har som formål at 'se ind bag' den italesættelse, der benyttes af offentlige ledere og konsulenter og vurdere i hvor høj grad, der reelt er tale om et paradigmeskifte, der medfører magtforskydninger mellem det

offentlige og borgerne. En forskning, som ved at betragte samskabelse gennem en styringslinse stiller skarpt på det samfundsmæssige udbytte af disse processer.

## 9.2. Refleksion over forskningsprojektets begrænsninger

Forskningsprojektets konklusioner bygger som bekendt på et kvalitativt studie af tre udvalgte samskabelsescases. Det rejser naturligt spørgsmålet om, hvad resultater som disse kan bruges til, og hvilke begrænsninger, man bør tage højde for. I det følgende reflekterer jeg derfor over tre begrænsninger i forskningsprojektet og fremlægger nogle forslag til videre forskning inden for feltet.

### 9.2.1. Tre begrænsninger

I det følgende diskuterer jeg en række begrænsninger og svagheder, man kan pege på i forskningsprojektet. Jeg har valgt at fokusere på tre punkter, nemlig analyserammen, udvælgelse af cases og analysen af udbytte.

#### Refleksioner over analyserammen

Forskningsprojektet tager teoretisk afsæt i en NPG-forståelse af samskabelse som en form for samstyring. Spørgsmålet er, i hvilket omfang afhandlingens præsriptive analyseramme har været velegnet til at analysere den empiriske praksis? En svaghed er, at den empiriske praksis i de tre cases ligger langt fra det ideal om ledelse og samskabelse, som den præsriptive analyseramme baserer sig på. Både den forestilling om ledelse, der benyttes her, og det samskabelsesbegreb jeg arbejder med, er rundet af et NPG-styringsideal. Det er et ideal, som afspejler kommunernes samskabelsesidealer på det diskursive niveau, men som i afhandlingen viser sig kun i begrænset omfang at stemme overens med praksis i de tre cases. På trods heraf vurderer jeg, at analyserammen har været brugbar til at fremanalysere centrale træk ved ledelsen i de tre empiriske samskabelsescases. Dette bekræftes af, at en række af de generelle dilemmaer i ledelse af netværk og samarbejde, som forskningen peger på, også viser sig at være til stede i de tre samskabelsescases. Det drejer sig bl.a. om risikoen for overstyring fra de offentlige administratorers side samt håndtering af institutionelle spændinger mellem de traditionelle arenaer og arenaer for samskabelse.

Styrken i den præsriptive analyseramme er, at den også kan benyttes til at påvise, hvilke ledelsesgreb der **ikke** er til stede i en bestemt proces. For eksempel blev det i analysen klart, at casene var præget af en mangel på meningsskabende ledelse, som (teoretisk set) kunne have fremmet samskabelse. Ligeledes har analyserammen været velegnet til at indfange de ledelsesgreb, som i praksis påvirkede samskabelsen – jeg tænker her bl.a. på de offentlige administratorers diskursive ledelsesgreb. Desuden har analyserammen formået at indfange forskelle i ledelsen af de tre cases, som fik betydning for grad og udbytte af samskabelsen. Samtidig kan analyserammen dog kritiseres for primært at sætte fokus på dialog og meningsskabelse mellem parterne i samarbejdet. Dermed er den ikke velegnet til at analysere samskabelsesinitiativer, der fortrinsvis udmønter sig i konkrete aktiviteter med det formål at udvikle nye koblinger og fællesskaber. Her er der behov for at skærpe og tilpasse analyserammen, så den i højere grad opfanger denne konkrete aktivitetetsdimension og betydningen af 'det fælles tredje' i samskabelse.



Mere overordnet kan man spørge, hvilken værdi der kan tillægges en analyse, som beskæftiger sig med fænomener (collaborative leadership og samskabelse), der viser sig kun at være til stede empirisk i begrænset omfang? Svaret må være, at analysen kan benyttes til at konstatere, at der eksisterer en kløft mellem ideal, ambition og praksis, hvad angår ledelse af samskabelse i kommunerne. Analysen har peget på, at det ideal om samskabelse, som italesættes af kommunale ledere, konsulenter og forskere, langt fra altid stemmer overens med praksis. Og den har vist, på hvilken måde ledelse påvirker grad og udbytte af samskabelsen. Resultaterne kan til gengæld ikke bruges til at slutte modsat, at der ville have fundet en større grad af samskabelse sted, hvis de styrings- og ledelsesgreb, der blev benyttet, i højere grad havde været i overensstemmelse med den præskriptive ramme. Den har til en vis grad sandsynliggjort det ved at vise, hvordan bestemte ledelsesgreb, fx udvikling af tillid mellem deltagerne, virkede befordrende for samskabelsen, ligesom den har påvist, at når ledelsesgreb som fx inklusion af de relevante og berørte deltagere, ikke var til stede i særligt stort omfang, kom det til at virke som en barriere ift. at opnå samskabelse. Men afhandlingens resultater kan modsat ikke bruges til at påstå, at idealet om 'ægte' samskabelse vil materialisere sig, blot det bliver styret og ledet på den rigtige måde.

Dette leder over i en kritisk refleksion over de teorier og dermed det ideal om samstyring, som afhandlingen har taget afsæt i. Afhandlingen placerer sig i et forskningsfelt, som er præget af normativitet i form af en tendens til at se NPG og samstyring som et ideal for offentlig styring. Som vist i kapitel 2 udfordrer samstyring på en række punkter den traditionelle kontrakt og arbejdsfordeling mellem borgere/civilsamfund og det offentlige (Meijer, 2016). Ligesom idealet om samstyring kan kritiseres for at undervurdere de demokratiske og styringsmæssige udfordringer i form af fx ansvarlighed, lighed og magt- og rollefordeling mellem aktørerne (se afsnit 2.5.2). I forlængelse heraf kan forskningsprojektet kritiseres for at være 'biased' i retning af idealistiske forestillinger fx om den rolle, de offentlige administratorer bør indtage som ledere af samskabelse. Set gennem denne idealistiske linse stiller afhandlingen offentlige administratorer, der tager ansvar og fremlægger faglige løsningsforslag m.v., i et kritisk lys. Modsat kunne man gennem en anden linse betragte deres ledelse som udtryk for, at de handler ansvarligt baseret på en faglig vurdering og hensyntagen til væsentlige styringsprincipper som gennemsigtighed og lighed. Risikoen ved en idealistisk tilgang er, at der tegnes et unuanceret billede af de styringsvilkår, der gør sig gældende ift. samskabelse.

Afhandlingens konklusioner understreger behovet for en nuanceret og realistisk tilgang til ledelse og styring, som anerkender, at offentlige administratorer i praksis er underlagt konkurrerende styringsparadigmer, og at håndteringen af disse er afgørende for, om det er muligt at lykkes med NPG-styringsinitiativer – herunder samskabelse.

### **Udvælgelse af cases**

Man kan indvende, at selvom de tre samskabelsescases er udvalgt på baggrund af strategiske overvejelser (se kapitel 4), er det usikkert, hvordan de kan placeres i det danske samskabelseslandskab som helhed, og dermed i hvilken grad resultaterne lader sig overføre til andre samskabelsescases. Den begrænsede viden, vi har om, hvordan samskabelseslandskabet ser ud i sin helhed i de danske kommuner, medfører en høj grad af usikkerhed i udvælgelsen af cases: I kommunernes italesættelse præsenteres de tre cases som ambitiøse og fremstår derved som 'ekstreme'. Denne udvælgelse er dog baseret på en begrænset indledende research, hvorfor jeg langt hen ad vejen har måttet tage kommunernes egne fortællinger om deres samskabelsesindsats

for pålydende, da jeg ikke har haft mulighed for at observere eller udforske indsætterne, før dataindsamlingen begyndte.

Dermed kan man med rette spørge: Er der i realiteten tale om ekstreme cases? Hvordan forholder disse tre cases sig til de øvrige samskabelsesinitiativer på det kommunale område? Kunne jeg have fundet andre initiativer, der i højere grad nærmede sig idealet for 'ægte' samskabelse? Der er en hypotetisk mulighed for, at de tre samskabelsescases, jeg har analyseret her, er fuldstændig atypiske i forhold til det generelle landskab. For eksempel er det bemærkelsesværdigt, at forskningsprojektet indeholder to samskabelsescases, der har besparelser som mål, selvom de demokratiske argumenter har en fremtrædende plads i kommunale forvaltningscheferes begrundelse for at samarbejde med civilsamfundet (Ibsen & Espersen, 2016). På trods heraf er det min vurdering, at de tre samskabelsesinitiativer lever op til kravet om at være forventet positive eksempler på top-down-samskabelse. For det første fordi jeg alene ved at udvælge cases efter en maksimal variation-logik har opnået en variation, der sandsynliggør, at det ikke udelukkende er 'marginale' cases, jeg har valgt. For det andet fordi de resultater, jeg er nået frem til i analysen af de tre samskabelsesinitiativer, som nævnt ovenfor i det store og hele stemmer godt overens med den empiriske forskning i ledelse af samarbejde og netværk.

### **Måling af udbytte**

Et andet muligt kritikpunkt er, at afhandlingens analyse af de tre samskabelsesinitiativers værdiskabelse på tre forskellige parametre mangler dybde og stringens. Måling af værdiskabelsen i samskabelse er et komplekst felt, som kræver en mere elaboreret tilgang, end dette forskningsprojekt har givet mulighed for. Det har da også løbende givet anledning til overvejelser og diskussioner, om en vurdering af udbyttet skulle indgå som et element i analysen. Når jeg valgte at tage det med, er det fordi netop værdiskabelsen står centralt i den samskabelsesfortælling, som benyttes af de kommunale praktikere og andre aktører på 'samskabelsesmarkedet'.

Jeg har benyttet en pragmatisk tilgang, hvor udbyttet af de konkrete samskabelsesinitiativer vurderes og diskuteres på tre forskellige parametre. Selvom der ikke er tale om en dybdegående analyse, har resultaterne værdi, idet de kan anvendes til at afstemme aktørernes forventninger til, hvilket udbytte samskabelse realistisk set kan bringe med sig. Netop mht. vurdering af værdi og udbytte af de tre samskabelsesinitiativer indeholder forskningsprojektet dog et paradoks: Dataindsamlingen har af praktiske grunde været udført inden for en begrænset tidsramme, samtidig med at forskningen i samskabelse viser, at værdien ofte først viser sig over længere tid. Dermed er der en risiko for, at forskningsprojektet ikke har opfanget den fulde værdiskabelse, som er resultatet af samskabelsesinitiativerne. Både i Roskilde-casen og i Holbæk-casen har projektlederne i valideringssamtalen peget på, at der kan være tale om mere langsigtede effekter, som rækker ud over dataindsamlingsperioden, og dermed ikke er blevet indfanget af analysen. Måling og vurdering af udbytte og værdiskabelse i samskabelse er desuden et af de punkter, hvor jeg peger på et behov for yderligere forskning.

Alt i alt rummer forskningsprojektet en række begrænsninger og svagheder, som jeg her har reflekteret over. På trods heraf er det min vurdering, at afhandlingen yder et værdifuldt bidrag til vores forståelse af, hvordan ledelse påvirker samskabelse. Ligesom det peger på en række forskningsmæssige udfordringer og problemstillinger og dermed angiver mulige veje for den fremtidige forskning.

## 9.2.2 Forslag til fremtidig forskning

På baggrund af forskningsprojektet mener jeg, at der er behov for yderligere forskning, som undersøger samskabelse ud fra et styringsperspektiv. I det følgende peger jeg på fire veje for den fremtidige forskning: 1. Samskabelse set i et demokratisk perspektiv, 2. ledelse af borger-initieret samskabelse, 3. udbytte af samskabelse og endelig 4. samskabelse i en skandinavisk kontekst.

### Samskabelse i et demokratisk perspektiv

I dette forskningsprojekt har jeg valgt at forstå samskabelse fra et styringsperspektiv og har påpeget en række af de udfordringer, der knytter sig til samskabelse set i dette lys. Afhandlingen har både teoretisk og empirisk vist, at samskabelse kan medføre en række demokratiske udfordringer i form af eksklusion af relevante og berørte parter, svag demokratisk forankring af samskabelsesprocesser og institutionel dekopling fra den repræsentative beslutningsarena. Dermed anviser den en vej for den videre forskning i samskabelse, nemlig et fokus på den demokratiske dimension i samskabelse, herunder de folkevalgte politikeres rolle i disse processer, som studiet har problematiseret.

Behovet for at undersøge den demokratiske dimension i samskabelse aktualiseres af to forhold. Den internationale forskning viser en tendens til, at demokratisk kvalitet tages for givet i samskabelse, da involvering af borgere i sig selv betragtes som en kvalitet (Voorberg, Bekkers, et al., 2015). I en dansk kontekst har de demokratiske argumenter desuden en fremtrædende plads i kommunale forvaltningscheferes begrundelse for at samarbejde med civilsamfundet (Ibsen & Espersen, 2016). Dette understreger behovet for, at forskningen ikke tager den demokratiske kvalitet af samskabelse for pålydende, men undersøger de demokratiske muligheder og udfordringer, der er knyttet til samskabelse som styreform mere systematisk, end det har været muligt i dette projekt. Der er behov for at udvikle begreber til at beskrive og analysere den demokratiske dimension af samskabelse, herunder spørgsmål om magtfordeling, empowerment og inklusion. Ligesom der er behov for empiriske analyser af samskabelsesinitiativer ud fra et demokratisk perspektiv, fx ved at analysere 'den demokratiske kvalitet' af konkrete samskabelsesinitiativer. Demokrati- og magtdimensionen af samskabelse har hidtil ikke været i fokus i den internationale samskabelsesforskning. Dog ser der ud til at være en begyndende interesse for denne dimension af samskabelse, som aktuelt berøres af Meijer (2016), der ser samskabelse som en ny social kontrakt mellem staten og borgerne, og Vanleene et al. (2016) der undersøger den demokratiske kvalitet af to belgiske samskabelsesprojekter.

### Ledelse af borgerinitieret samskabelse

I forskningsprojektet analyserer jeg ledelse af samskabelsesinitiativer, der er igangsat og ledet af de kommunale aktører, dvs. 'top-down'-samskabelse. Imidlertid finder der også en række initiativer sted, som er igangsat og bliver rammesat og ledet af borgere eller civilsamfundsaktører, fx inden for rammerne af et lokalsamfund eller frivillige foreninger. Set i lyset af resultaterne af dette forskningsprojekt er det relevant at undersøge denne type af samskabelse i et styringsperspektiv og analysere, hvordan samskabelsesprocesser, der igangsættes 'bottom-up', understøttes ledelsesmæssigt. Dette kan ske ved at konceptualisere ledelsesdimensionen i denne type af initiativer ved at analysere empirisk, hvordan ledelse i denne type af borgerinitierede samskabelsesinitiativer konkret udfolder sig, fx hvilke aktører der udøver hvilke former for

ledelse, og på hvilken måde det påvirker samskabelsen. Da størstedelen af den empiriske forskning i samskabelse har fokuseret på projekter initieret af offentlige aktører, mangler der empirisk forskning i borgerinitierede samskabelsesprocesser. Internationalt er der gennemført nogle få casestudier af såkaldt selv-organiserede initiativer (Nederhand et al., 2014; van Meerkerk et al., 2013). Ligesom aktuel hollandsk forskning viser, at individuelle aktører, der agerer 'boundary spanners', har stor betydning for samarbejdets succes. Denne rolle indtages oftere af aktører fra civilsamfunds- og private organisationer end af offentlige aktører (van Meerkerk & Edelenbos, 2013). En udforskning af, hvordan styring og ledelse foregår i borgerinitierede samskabelsesprocesser, og hvilken betydning det har, er altså en relevant retning for fremtidig forskning.

### **Værdien af samskabelse**

Ud fra et styringsperspektiv er det centralt at undersøge, hvilken samfundsmæssig værdi samskabelse medfører. Der er tale om et komplekst forskningsfelt, hvor der er behov for en yderligere konceptualisering af værdien af samskabelse, som ofte har karakter af 'bløde' resultater, der udmønter sig over tid i form af forskellige former for 'public value' (Bovaird, 2007; Bovaird & Löffler, 2012; Boyle, Coote, et al., 2010; Boyle & Harris, 2010; Needham & Carr, 2009; OECD, 2011). Her kunne en mulig vej at gå være at hente inspiration fra andre teoretiske felter, fx fra forskningen i 'public value' (Bennington & Moore, 2010), da der er behov for at udvikle begreber og metoder til at indfange værdien af samskabelse forstået som 'public value'. Ligeledes er der behov for at gennemføre empirisk forskning, som analyserer udbyttet af konkrete samskabelsesinitiativer med andre målemetoder end de traditionelle, fx i form af cost-benefit-analyser (Bovaird & Löffler, 2016; Jakobsen, 2012; Jo, Salas, & Nabatchi, 2016).

### **Samskabelse – i en skandinavisk kontekst**

Den fjerde retning for fremtidig forskning vedrører behovet for at begrebsliggøre samskabelse i en specifik skandinavisk kontekst – både teoretisk og empirisk. Hovedparten af den internationale forskning i samskabelse har rod i Storbritannien, USA, Holland og Belgien. Dermed er samskabelsesbegrebet og samskabelsesforskningen præget af en styringsmæssig kontekst, der på flere punkter er forskellig fra den danske og skandinaviske. Hovedparten af forskningen i samskabelse finder sted i en kontekst af en såkaldt 'residual' velfærdsmodel, hvor de offentlige ydelser generelt er lave og målrettede mod de svageste og mest trængende borgere, og hvor civilsamfundet og de frivillige organisationer traditionelt spiller en stor rolle som velfærdsaktører på grund af den relativt smallere velfærdsmodel. Fx har den britiske frivilligsektor traditionelt varetaget vigtige velfærdsfunktioner (Wulff, 2013).

Spørgsmålet er, om denne forskning uden videre kan benyttes som ramme til at forstå og udvikle samskabelse i en dansk og skandinavisk kontekst? Forskningen viser, at der er fundamentale forskelle i den måde, samskabelse opfattes og praktiseres på fra land til land (McMullin, 2015; OECD, 2011; Voorberg, Tummers, et al., 2015), og jeg mener, der kan være en risiko ved uden videre at overføre viden og erfaringer fra én styringskontekst til en anden. Mit argument er, at netop når man vælger at betragte samskabelse ud fra et styringsperspektiv, er den samfunds- og styringsmæssige kontekst væsentlig. Vi mangler altså forskningsbaseret viden om samskabelse i en 'universel' velfærdsmodel som den danske og det øvrige Skandinavien, der er kendetegnet ved en stor offentlig sektor, en høj grad af omfordeling og et relativt højt skattetryk (Esping-Andersen, 1990). Der er behov for forskning, der konceptualiserer samskabelse i en kontekst af universelle

velfærdsstater, fx ved at fokusere på, hvordan samskabelse forholder sig til 'kontrakten' mellem staten og borgerne og bygger på offentlig produktion af velfærd til gengæld for en høj skattebetaling (Meijer, 2016), eller ved at undersøge, hvad det betyder for samskabelse, at de fagprofessionelle medarbejdere har relativt stor indflydelse i de skandinaviske velfærdsstater (Vamstad, 2012).

### **9.3. Diskussion og perspektivering**

Hovedambitionen med dette forskningsprojekt har været at udvikle viden om, hvilken form for ledelse der skal til for at fremme og understøtte samskabelse. I det lys kan man spørge: Hvad kan afhandlingens nyvundne viden om ledelse af samskabelse så bruges til i en dansk kontekst? Den har både relevans på samfundsniveau og for den enkelte offentlige leder/medarbejder. I det følgende diskuterer og perspektiverer jeg resultaterne først på samfundsniveau og derefter set i forhold til offentlige ledere.

#### **9.3.1. Samskabelse i et samfundsperspektiv**

Forskningsprojektets udgangspunkt var, at samskabelse har vundet stor udbredelse i danske kommuner som en fortælling. Resultaterne peger på, at de kommunale samskabelses-fortællinger dækker over en bred vifte af forskellige praksisser. I hvor stort omfang, der finder 'ægte' samskabelse sted i de danske kommuner, kan denne afhandling ikke svare på. Den giver dog et fingerpeg om, at ikke alle de praksisser, der af kommunerne italesættes som samskabelse, lever op til afhandlingens kriterier. Samtidig kan man spørge, om det er klogt at betragte NPG og samskabelse som det højeste ideal for offentlig styring? I det følgende vil jeg kritisk overveje et spørgsmål, som dette forskningsprojekt har aktualiseret: Hvilken samfundsmæssig gevinst er der i den samskabelse, der praktiseres idag?

#### **Samskabelse – med hvilket udbytte?**

Som nævnt i kapitel 1, er der tre 'bundlinjer' på spil, når offentlige ledere, politikere, konsulenter og forskere italesætter forventningerne til samskabelse. Samskabelsesinitiativer forventes nemlig at bringe samfundsmæssige gevinster af både demokratisk, effektivitetsmæssig og innovativ art. I det følgende sætter jeg afhandlingens resultater ind i et større perspektiv ved at diskutere, hvad forskningsprojektet har lært os om samskabelse set i forhold til det samfundsmæssige udbytte på disse tre dimensioner.

#### **Samskabelse og demokrati**

Afhandlingen peger på, at der er grund til at stille spørgsmålstegn ved, i hvilket omfang samskabelse i praksis bidrager demokratisk gennem empowerment, der består i at give borgere og civilsamfundsaktører indflydelse på prioritering og produktion af den offentlige velfærd. Den 'demokratiske kvalitet' af de tre samskabelsescases, jeg har analyseret her, er forholdsvis lav af tre årsager: 1. Eksklusion af relevante og berørte deltagere, 2. mangel på demokratisk forankring og 3. lav grad af 'diskursivt demokrati' i samarbejdsprocesserne. Disse tre forhold uddybes i det følgende.

Som vist i analysen udøver de offentlige administratorer magt i samskabelsesprocesserne ved at udgrænse aktører, der set fra et demokratisk perspektiv må betragtes som berørte og relevante. Det

sker både gennem ekstern og intern eksklusion. Den demokratiske forankring af samskabelsen forstået som forankring i det eksisterende repræsentative politiske system, er relativt svag, idet der i større eller mindre grad sker en dekobling af samskabelsesinitiativet fra den repræsentative politiske arena. Endelig er der tale om en relativ lav grad af demokratisk kvalitet forstået som 'diskursivt demokrati' (Dryzek, 2007), hvor der foregår en grad af læring blandt deltagerne. Som vist i analysen er de offentlige administratorer under påvirkning af en 'passendehedslogik', der understreger vigtigheden af at tage ansvar og bevare styringen, tilbøjelige til at udøve en definerende snarere end faciliterende ledelse i samskabelsesprocesserne. Derved understøtter de ikke i særlig høj grad forskellige diskurser i netværksmedlemmernes dialog, som kan udvikle sig til en grad af 'diskursivt demokrati' (Dryzek, 2007).

Alt i alt er det derfor relevant at spørge, om samskabelse på et samfundsmæssigt plan virkelig kan bidrage til øget demokrati? Med afsæt i dette forskningsprojekts konklusioner kunne man også argumentere for, at samskabelse i værste fald kan bidrage til at undergrave demokratiet i stedet for det modsatte. Gennem samskabelsesprocesser, der i praksis ikke indoptager borgernes og civilsamfundets dagsordner og ressourcer og ikke giver dem indflydelse, men i stedet koopterer dem i en kommunal dagsorden, risikerer de offentlige administratorer at underminere disse aktørers tillid og samfundsengagement. Der er en fare for, at 'top-down'-samskabelsesprojekter, der forekommer borgere og civilsamfundsaktører irrelevante, kan medføre en 'samskabelses-træthed' hos aktørerne, som gør det vanskeligt at mobilisere dem, når der virkelig er noget på spil.

### **Samskabelse og effektivitet**

Kan samskabelse reelt bidrage til at gøre velfærden mere effektiv, sådan som det hævdes i de kommunale samskabelses-fortællinger? På baggrund af forskningsprojektets resultater er der grund til at efterlyse mere realisme ift. hvilket udbytte, man på samfundsmæssigt plan kan forvente at få ud af samskabelse. Som vist medførte samskabelsesinitiativerne et relativt begrænset udbytte, der først og fremmest var at finde på den bløde side i form af opbygning af kendskab, tillid og relationer mellem aktører. Samskabelsesinitiativerne medførte ikke på kort sigt besparelser eller effektiviseringer i den offentlige velfærd. Et resultat der er helt i tråd med den internationale forskning på dette felt forskningen (Durose, Justice, et al., 2013; Voorberg, Tummers, et al., 2015). Et centralt spørgsmål er derfor, hvornår udbyttet står mål med indsatsen? Samskabelse kræver, ligesom andre former for tværganisatorisk samarbejde (Huxham & Vangen, 2005), et relativt stort ressourceforbrug, særligt i form af de offentlige medarbejders arbejdstid. Som vi har set i de tre samskabelsesinitiativer, lever udbyttet ikke altid op til forventningerne - eller svarer til investeringerne.

Alt i alt er der altså grund til at stille spørgsmålstejn ved, i hvilket omfang samskabelse i praksis kan medvirke til at fremme effektivitet i velfærdsproduktionen. Man kan spørge, hvornår samskabelse er en klog måde at anvende det offentliges og borgernes ressourcer på i en tid med nedskæringer og pressede medarbejdere i den offentlige sektor? Der er en risiko for, at samskabelse kan medføre et spild af ressourcer på et samfundsmæssigt plan. I værste fald kan både borgere og offentlige frontmedarbejdere opleve samskabelsesinitiativer initieret ovenfra som irrelevante indsatser eller ligefrem meningsløse (dysfunktionelle) projekter (O'Flynn, 2008), der trækker ressourcer væk fra opgaver, de opfatter som mere påtrængende. Det er derfor væsentligt på et samfundsmæssigt plan at veje muligheden for at opnå 'samarbejdsfordele' op mod de

investeringer i tid og indsats både fra de offentlige medarbejders og civilsamfundsaktørernes side, der kræves for at få samskabelse til at lykkes.

### **Samskabelse og innovation**

Analysen af de tre samskabelsesinitiativer viser, at det er vanskeligt at opnå innovative løsninger gennem top-down-samskabelse. En ambition med samskabelse er at opnå synergi mellem de ressourcer, de forskellige parter i samskabelse bringer med og dermed udvikle innovative løsninger på komplekse samfundsmæssige problemer. Én forudsætning for at opnå nye, innovative løsninger er, at den forskellighed, der er til stede i samskabelsesprocessen, håndteres som et kreativt potentiale. En anden forudsætning er, at ledere i samskabende processer har øje for de forskellige ressourcer, parterne i samarbejdet bringer ind. Som vist i analysen er netop spørgsmålet om håndtering af forskellighed og mobilisering af ressourcer hos borgere og civilsamfund et vanskeligt punkt i de offentlige administratorers ledelse. Analysen af de tre samskabelsescases viste, at de offentlige aktører var tilbøjelige til at udøve en ledelse, der var mere definerende end faciliterende – og dermed kun i begrænset grad lykkedes med at dyrke forskelligheden og mobilisere de kreative potentialer hos parterne i samarbejdet.

I sidste ende førte det til, at der ikke i ret stort omfang kom levedygtige, innovative løsninger ud af de tre samskabelsesinitiativer. Alt i alt mundede de tre samskabelsesinitiativer ud i løsninger, som enten var præget af en lav innovationsgrad eller manglede forankring i organisationen. Der er derfor grund til at forholde sig skeptisk over for, i hvilket omfang samskabelse vil kunne bidrage til at udvikle innovative løsninger på samfundsmæssige problemer. Det afhænger i høj grad af den ledelse, der udøves af de offentlige administratorer. Som vist i analysen er denne ledelse i praksis ret forskellig fra den form for ledelse, der ideelt set skal til for at understøtte udvikling af innovative løsninger.

Ovenstående diskussion viser, at der er grund til at forholde sig kritisk til den samfundsmæssige værdi af samskabelsesinitiativer, der aktuelt igangsættes i de danske kommuner. Der er nemlig ikke nogen garanti for, at initiativer med prædikatet 'samskabelse' bidrager med øget demokrati, effektivitet eller innovation på et samfundsmæssigt plan. Dette understreger det ansvar, som hviler på de offentlige ledere, der bidrager til den aktuelle samskabelsesdiskurs og –praksis.

### **9.3.2 Samskabelse og offentlig ledelse**

Der er en stor kløft mellem den fortælling om samskabelse, der aktuelt bæres frem af kommunale ledere og politikere, og den kommunale samskabelsespraksis som dette forskningsprojekt har afdækket. På den baggrund vil jeg argumentere for, at der er behov for en realistisk og nuanceret fortælling om samskabelse, som kan udgøre en modvægt til den aktuelle 'hype' i den offentlige samskabelses-fortælling. De samskabelses-fortællinger, som aktuelt benyttes af offentlige ledere, konsulenter og forskere (se kapitel 1), vier efter min vurdering alt for lidt opmærksomhed til de styrings- og ledelsesmæssige begrænsninger. Derved kommer de til at overvurdere mulighederne for og forventningerne til samskabelse. Der er brug for en ny fortælling om samskabelse. En fortælling der anerkender, at offentlige administratorer i praksis er underlagt konkurrerende styringsparadigmer, og at håndteringen af disse er afgørende for, om det er muligt at lykkes med NPG-styringsinitiativer, herunder samskabelse. Derfor er det vigtigt at erkende, at 'ægte' samskabelse er vanskelig at få til at ske i praksis.

### **Lederne har et ansvar**

Offentlige ledere og andre aktører på 'samskabelsesmarkedet', fx. konsulenter og forskere, har et ansvar for på realistisk og nuanceret vis at italesætte muligheder og udfordringer i samskabelse. Det er nødvendigt at overveje nøje fra gang til gang, om samskabelse er den rette vej at gå i forhold til en bestemt samfundsmæssig udfordring. Samskabelsesinitiativer, der igangsættes ureflekteret, trækker på tid og ressourcer både i kommunen og civilsamfundet, som på grund af 'glasloftet' i samskabelse ofte kun medfører begrænset samfundsmæssig værdi.

Der er derfor behov for, at offentlige ledere vier langt større opmærksomhed til 'glasloftet' i samskabelse, samt hvad der skal til for at nedbryde det. Det indebærer bl.a. at arbejde på de indre linjer i de offentlige institutioner for at fremme organisatorisk læring og kulturændringer. En skråsikker fortælling om samskabelse som noget pr. definition positivt spænder ben for den organisatoriske og samfundsmæssige læring, der skal til for at udvikle de offentlige aktørers vilje og evne til ægte samskabelse. Derfor hviler der et etisk ansvar på såvel offentlige ledere og politikere som forskere og konsulenter til at nærme sig samskabelse på en reflekteret og realistisk måde. Det er vigtigt, at der gives plads til at diskutere det, der er svært, og det der ikke går helt efter planen, som et udgangspunkt for læring. Det etiske ansvar handler med andre ord om, at 'pille magien ud af samskabelse' og se realistisk på de muligheder og mulige faldgruber der er forbundet med at realisere samskabelse i praksis.

### **Ledelse, der understøtter samskabelse - opmærksomhedspunkter**

Men de offentlige ledere har ikke kun et ansvar for, hvordan samskabelse italesættes. De har også et ansvar for at følge ambitionen om samskabelse op med en understøttende praksis. I boksen på næste side opregner jeg på baggrund af forskningsprojektets resultater en række forhold, som ledere, der ønsker at understøtte samskabelse, med fordel kan være opmærksomme på i deres styrings- og ledelsespraksis.



### **Opmærksomhedspunkter for ledere, der vil understøtte samskabelse**

- Som leder skal man først og fremmest overveje nøje, hvilke udfordringer man håber på, at det konkrete samskabelsesinitiativ vil imødegå og kritisk vurdere, om samskabelse vil være den bedste vej at gå i netop dette tilfælde. Herunder afveje risikoen for samarbejdsinerti op mod de mulige gevinster.
- Ligeledes gør ledere klogt i at spørge sig selv, om de centrale betingelser for samskabelse er til stede i kommunen: Er vi parate til bruge tid og kræfter på en proces, hvor vi sammen med borgerne udvikler en fælles forståelse af udfordringen og de mulige løsninger? Er der tid og rammer til at arbejde med kompleksitet og med at udforske og forene deltagernes forskellige interesser? Er vi for alvor åbne overfor at lade vores verdensbillede blive udfordret af andres? Og endelig: Er vi klar til at anerkende andre typer af ressourcer end økonomiske og sætte pris på gevinster, der er vanskelige at måle, f.eks i form af netværk, empowerment og social kapital?
- Offentlige ledere, der vil understøtte samskabelse, kan med fordel gøre sig klart, hvilke styringslogikker der er i spil i organisationen, og arbejde aktivt for at anerkende og forbinde dem gennem en koblende ledelsesstrategi.
- Desuden er det vigtigt, at offentlige ledere har øje for forhold, der kan virke hæmmende på samskabelse, i den måde de udøver ledelse og styring på. Det gælder forskellige former for 'overstyring', fx i form af på forhånd at formulere outputmål for samskabelsen. En lærende og reflekterende tilgang hos ledelsen kan være befordrende for samskabelse.
- En refleksiv ledelse, der anerkender og bevidst håndterer paradokser og dilemmaer, er befordrende for samskabelse. Refleksiv ledelse lægger vægt på læring, lærer af fejl og diskuterer løbende dilemmaer og udfordringer i samskabelse både horisontalt og vertikalt i organisationen.
- Og endelig er det vigtigt, at de offentlige ledere er opmærksomme på, hvordan 'den usynlige magt' udspiller sig i samskabelse, fx gennem framing af udfordring, aktører og løsninger. Ved at være opmærksom på den magtudøvelse, der ligger i sproget, kan de arbejde bevidst med re-framing af udfordringer og mulige løsninger og derved befordre samskabelse.

Jeg håber, at afhandlingens resultater vil gøre ledere og medarbejdere i danske kommuner og andre steder i den offentlige sektor klogere på, hvilke mekanismer der er på spil i ledelse af samskabelse. Ligesom det er mit håb, at de hen ad vejen vil benytte denne indsigt til at udvikle en ledelsespraksis, der forholder sig reflekteret til muligheder og faldgruber i samskabelse og dermed lykkes med at understøtte samskabelse og samarbejder på tværs, når det er det, der skal til.

# Litteraturliste

- Agger, A. (2010). *Nærdemokrati efter kommunalreformen - erfaringer med netværksbaseret borgerinddragelse*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Agger, A. (2015). Hvilke potentialer og udfordringer er der ved tidlig inddragelse af borgere i samproduktion af styring ? *Politica*, 47(2), 185–201.
- Agger, A., & Hedensted Lund, D. (2011). Borgerne og brugerne i samarbejdsdrevne innovationsprocesser. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor* (pp. 177–194). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Agger, A., & Sørensen, E. (2014). Designing collaborative policy innovation: Lessons from a Danish municipality. In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Public Innovation through Collaboration and Design* (pp. 189–208). London & New York: Routledge.
- Agger, A., & Tortzen, A. (2015). *Forskningsreview om samskabelse*. Roskilde.
- Alcock, P. (2010). Big society or civil society ? A new policy environment for the third sector. *Voluntary Sector Review*, 1(3), 379–389.
- Alford, J. (1998). A public management road less travelled: Clients as coproducers of public services. *Australian Journal of Public Administration*, 57(4), 128–137.
- Alford, J. (2002a). Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective. *Public Administration Review*, 62(3), 337–346.
- Alford, J. (2002b). Why do public-sector clients coproduce ? Toward a contingency theory. *Administration & Society*, 34(1), 32–56.
- Alford, J. (2009). *Engaging public sector clients. From Service Delivery to Co-Production*. Palgrave Macmillan UK.
- Alford, J. (2014). The Multiple Facets of Co-Production: Building on the work of Elinor Ostrom. *Public Management Review*, 16(3), 299–316.
- Andersen, L. L., & Espersen, H. H. (2017). Samskabelse, samproduktion og partnerskaber - teoretiske perspektiver. In *Partnerskaber og samarbejder mellem det offentlige og civilsamfundet. Støtte til mennesker med psykiske vanskeligheder* (pp. 107–136). København: Socialstyrelsen.
- Andersen, T., & Reierman, J. (2016). Sammen skal vi gentænke velfærden. *Mandag Morgen*.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Ansell, C., & Gash, A. (2012). Stewards , Mediators , and Catalysts : Toward a Model of Collaborative Leadership. *The Innovation Journal*, 17(1), 1–21.
- Barker, A. (2010). *Co-production of Local Public Services*. London.
- Barley, S. R., & Tolbert, P. S. (1997). Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution. *Organization Studies*, 18(1), 93–117.

- Barnes, M., Newman, J., Knops, A., & Sullivan, H. (2003a). Constituting The Public'' in Public Participation. *Public Administration*, 81(2), 379–399.
- Barnes, M., Newman, J., Knops, A., & Sullivan, H. (2003b). Constituting “The Public ” in Public Participation. *Public Administration*, 81(2), 379–399.
- Barnes, M., Newman, J., & Sullivan, H. (2007). *Power, participation and political renewal*. Bristol: The Policy Press, University of Bristol.
- Barnes, M., Skelcher, C., Beirens, H., & Dalziel, R. (2008). *Designing citizen-centred governance*. Birmingham: Joseph Rowntree Foundation.
- Bartels, K. P. R., Cozzi, G., & Mantovan, N. (2013). “The Big Society,” Public Expenditure, and Volunteering. *Public Administration Review*, 73(2), 340–351.
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation - Co-creating for a better society*. Bristol: The Policy Press.
- Bekkers, V., & Edwards, A. (2007). Governance and the Democratic Deficit : Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices. In V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards, & M. Fenger (Eds.), *Governance and the Democratic Deficit : Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices* (pp. 35–60). Abingdon, Oxon: Ashgate Publishing.
- Bekkers, V., Tummers, L., & Voorberg, W. H. (2014). *From public innovation to social innovation in the public sector : A literature review of relevant drivers and barriers* (Paper presented at the EGPA 2013 Conference, Edinburgh, September). Rotterdam: Erasmus University.
- Bennington, J., & Moore, M. H. (2010). *Public Value*. Palgrave Macmillan.
- Bevir, M. (2011). Democratic Governance: A Genealogy. *Local Government Studies*, 37(1), 3–17.
- Blaikie, N. (2007). *Approaches to social enquiry: Advancing knowledge* (Second Edi). Cambridge: Polity Press.
- Blaikie, N. (2010). *Designing Social Research* (Second Edi). Cambridge: Polity Press.
- Bogason, P. (2007). *Forms of Knowledge in Pragmatic Research* (Paper for the Anti-Essentialism Conference, Florida State University, March). Roskilde.
- Bogason, P., & Zølner, M. (2007). Methods for Network Governance Research: An introduction. In P. Bogason & M. Zølner (Eds.), *Methods in Democratic Network Governance* (pp. 1–20). Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 67(5).
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2008). *Briefing Paper 12: User and community co-production of public services: fad or fact, nuisance or necessity*. Third Sector Research Center. London.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2012). From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. *Voluntas*, 23(4), 1119–1138.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2014). *Bringing the power of the citizen into local public services – An evidence review*. Birmingham.

- Bovaird, T., & Löffler, E. (2016). *Exploring the cost-benefit analysis of co-production at neighbourhood level: A case study of Balsall Heath , Birmingham , UK* (Paper presented at IIAS Working Group on Co-production, June). Tampere.
- Bovaird, T., Van Ryzin, G. G., Löffler, E., & Parrado, S. (2014). Activating Citizens to Participate in Collective Co-Production of Public Services. *Journal of Social Policy*, 44, 1–23.
- Bovens, M., Schillemans, T., & Hart, P. 'T. (2008). Does Public Accountability Work? an Assessment Tool. *Public Administration*, 86(1), 225–242.
- Boyle, D., Clark, S., & Burns, S. (2006). *Co-production by people outside paid employment*. The Joseph Rowntree Foundation, York.
- Boyle, D., Coote, A., Sherwood, C., & Slay, J. (2010). *Right Here Right Now. Taking Co-production into the mainstream*. NESTA, London.
- Boyle, D., & Harris, M. (2010). *The Challenge of Co-production. Discussion Paper*. NESTA, London.
- Boyle, D., Slay, J., & Stephens, L. (2010). *Public services inside out - Putting co-production into practice*. NESTA, London.
- Brandsen, T., & Honingh, M. (2014). *Distinguishing different types of co-production : renewing our understanding of the classics* (Paper for the NIG Conference, Delft, November). Nijmegen.
- Brudney, J. L., & England, R. E. (1983). Towards a Definition of the Coproduction Concept. *Public Administration Review*, 43(1), 59–65.
- Bureau, V., & Kjær, A. M. (2008). Co-governance som styringsstrategi: teoretiske debatter og empiriske case-studier. *Politica*, 40(3), 265–278.
- Buser, M. (2013). Tracing the Democratic Narrative: Big Society, Localism and Civic Engagement. *Local Government Studies*, 39(1), 3–21.
- Börzel, T. A., & Panke, D. (2007). Network Governance: Effective and Legitimate? In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of Democratic Network Governance* (pp. 153–166). Palgrave Macmillan.
- Cahn, E. S., & Gray, C. (2012). Co-production from a normative perspective. In V. Pestoff, T. Brandsen, & B. Verschuere (Eds.), *Co-production. The third sector and the delivery of public services* (pp. 129–144). New York: Routledge.
- Carr, S. (2004). *SCIE position paper 3: Has service user participation made a difference to social care services ?* SCIE, London.
- Civil Exchange. (2015). *Whose society ? The final Big Society Audit*. Civil Exchange, London.
- Clegg, S. (1989). *Frameworks of power*. Sage.
- Creswell, J. W. (2009). *Research Design* (Third edit). Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: Sage.
- Creswell, J. W. (2013). *Research Design* (Fourth edi). Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: Sage.

- Crosby, B. C., & Bryson, J. M. (2005a). *Leadership for the Common Good* (Second Edi). San Francisco: Jossey-Bass.
- Crosby, B. C., & Bryson, J. M. (2005b). A leadership framework for cross-sector collaboration. *Public Management Review*, 7(2), 177–201.
- Crosby, B. C., & Bryson, J. M. (2010a). Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 211–230.
- Crosby, B. C., & Bryson, J. M. (2010b). Special issue on public integrative leadership: Multiple turns of the kaleidoscope. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 205–208.
- Dahler-Larsen, P. (2016). *Vejledning Om At Evaluere Innovative Tiltag*. COI, København.
- de Jongh, M. (2013). *Group dynamics in the Citizen's Assembly on Electoral Reform*. Utrecht University.
- Dreyer Hansen, A. (2007). Governance Networks and Participation. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of Democratic Network Governance* (pp. 247–261). Palgrave Macmillan.
- Dryzek, J. S. (2007). Networks and Democratic Ideals: Equality, Freedom and Communication. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan.
- Dunston, R., Lee, A., Boud, D., Brodie, P., & Chiarella, M. (2009). Co-Production and Health System Reform - From Re-Imagining To Re-Making. *Australian Journal of Public Administration*, 68(1), 39–52.
- Durose, C., Justice, J., & Skelcher, C. (eds). (2013). *Beyond the State : Mobilising and Co-Producing with Communities - Insights for Policy and Practice*. Birmingham.
- Durose, C., Mangan, C., Needham, C., Rees, J., & Hilton, M. (2013). *Transforming local public services through co-production*. University of Birmingham.
- Durose, C., Needham, C., Mangan, C., & Rees, J. (2015). Generating “good enough” evidence for co-production. *Evidence and Policy*, (online october 5.), 1–17.
- Durose, C., & Richardson, L. (2016). *Designing public policy for co-production*. Bristol: Policy Press.
- Edelenbos, J. (2005). Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice. *Governance*, 18(1), 111–134.
- Edelenbos, J., Van Buuren, A., & Klijn, E.-H. (2013). Connective Capacities of Network Managers. *Public Management Review*, 15(1), 131–159.
- Edelenbos, J., van Buuren, A., & van Schie, N. (2011). Co-producing knowledge: joint knowledge production between experts, bureaucrats and stakeholders in Dutch water management projects. *Environmental Science & Policy*, 14(6), 675–684.
- Edelenbos, J., & van Meerkerk, I. (2015). Connective capacity in water governance practices: The meaning of trust and boundary spanning for integrated performance. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 12, 25–29.
- Edelenbos, J., van Schie, N., & Gerrits, L. (2009). Organizing interfaces between government institutions and interactive governance. *Policy Sciences*, 43(1), 73–94.

- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
- Esmark, A., & Triantafillou, P. (2007). Document Analysis of Network Topography and Network Programmes. In P. Bogason & M. Zølner (Eds.), *Methods in Democratic Network Governance* (pp. 99–124). Palgrave Macmillan.
- Espersen, H. H. (2015). Vi samskaber på livet løs - men hvordan gør vi det bedst? *Danske Kommuner*, 32–33.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Fledderus, J. (2015). *User Co-Production of Public Service Delivery : Effects on Trust*. IIAS Study Group on Co-Production of Public Services, Nijmegen.
- Fledderus, J., Brandsen, T., & Honingh, M. (2014). Restoring Trust Through the Co-Production of Public Services: A theoretical elaboration. *Public Management Review*, 16(3), 424–443.
- Flyvbjerg, B. (2010). Fem misforståelser om case studiet. In L. Brinkmann, S. og Tanggaard (Ed.), *Kvalitative metoder*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Fotaki, M. (2015). Co-Production Under the Financial Crisis and Austerity: A Means of Democratizing Public Services or a Race to the Bottom? *Journal of Management Inquiry*, 24(4), 433–438.
- Frivilligrådet. (2013). *Et Magasin Om Samskabelse Inspiration Til Velfærdsmagere*. København.
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(December), 66–75.
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for ? *The American Political Science Review*, 98(2), 341–354.
- Glasby, J. O. N., & Beresford, P. (2006). Who knows best ? Evidence-based practice and the service user contribution. *Critical Social Policy*, 26(1), 268–284.
- Glynos, J., & Howarth, D. (2007). *Logics of Critical Explanation in Social and Political Theory*. Routledge Innovations in Political Theory.
- Gray, B. (2004). Strong Opposition : Frame-based Resistance to Collaboration. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 176(February), 166–176.
- Greve, C. (2001). Introduktion til offentlig ledelse og styring i bevægelse. In C. Greve (Ed.), *Offentlig ledelse og styring i bevægelse* (pp. 1–8). Copenhagen: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Greve, C. (2009). *Offentlig ledelse - Teorier og temaer i et politologisk perspektiv* (2. edition). Copenhagen: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Greve, C., & Ejersbo, N. (2013). *Udviklingen i styringen af den offentlige sektor - Baggrundspapir til produktivitetskommissionen*. Produktivitetskommissionen, København.
- Haig, B. D. (2005). An Abductive Theory of Scientific Method. *Psychological Methods*, 10(4), 371–388.
- Hajer, M. A., & Versteeg, W. (2005). A decade of discourse analysis of environmental politics:

- Achievements, challenges, perspectives. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 7(3), 175–184.
- Hargrave, T. J., & Van De Ven, A. H. (2006). A collective action model of institutional innovation. *Academy of Management Review*, 31(4), 864–888.
- Hartley, J., & Benington, J. (2011). *Recent trends in leadership. Thinking and action in the public and voluntary service sectors*. The King's Fund, UK.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Hood, C., James, O., Jones, G., Scott, C., & Travers, T. (1998). Regulation inside government: Where new public management meets the audit explosion. *Public Money & Management*, 18(2), 61–68.
- Hughes, O. (2010). Does governance exist? In S. P. Osborne (Ed.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. 87–104). London & New York: Routledge.
- Huxham, C. (1996). Collaboration and collaborative advantage. In C. Huxham (Ed.), *Creating collaborative advantage*. London: Sage Publications.
- Huxham, C. (2000). The challenge of Collaborative Governance. *Public Administration Review*, 2(3), 337–358.
- Huxham, C. (2003). Theorizing collaboration practice. *Public Management Review*, 5(3), 401–423.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2000). Leadership in the Shaping and Implementation of Collaborative Agendas: How Things happen in a (Not Quite) Joined-up World. *The Academy of Management Journal*, 43(6), 1159–1175.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to collaborate The theory and practice of collaborative advantage*. London & New York: Routledge.
- Ibsen, B., & Espersen, H. H. (2016). *Kommunernes samarbejde med civile aktører*. Copenhagen.
- Ingerslev, K. (2014). Striden om problemet i innovation. In K. Majgaard (Ed.), *Sprækker for fornyelse - Nye perspektiver på offentlig styring og ledelse* (pp. 377–400). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (1999). Consensus Building and Complex Adaptive Systems. *Journal of the American Planning Association*, 65(4), 412–423.
- J. Gouillart, F. (2014). The race to implement co-creation of value with stakeholders: five approaches to competitive advantage. *Strategy & Leadership*, 42(1), 2–8.
- Jakobsen, M. (2012). Can Government Initiatives Increase Citizen Coproduction? Results of a Randomized Field Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1), 27–54.
- Jakobsen, M., & Andersen, S. C. (2013). Coproduction and Equity in Public Service Delivery. *Public Administration Review*, 73(5), 704–713.
- Jeffares, S. R. (2015). *Assessing policy vitality using a theory of policy equivalence: understanding the rise and demise of the big society on Twitter*. Birmingham.

- Jessop, B. (1998). The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development . *International Social Science Journal*, 50(155), 29–45.
- Jetté, C., & Vaillancourt, Y. (2010). Social Economy and Home Care Services in Quebec: Co-Production or Co-Construction? *Voluntas*, 22(1), 48–69.
- Jo, S., Salas, A., & Nabatchi, T. (2016). *Coproducing Public Health : Patient Engagement in the Diagnostic Process* (Paper for the IIAS Study Group on Coproduction, Tampere, June). Washington D.C.
- Keast, R. (2014). Network Theory Tracks and Trajectories Where from, Where to? In M. P. Mandell, R. Keast, & R. Agranoff (Eds.), *Network Theory in the Public Sector* (pp. 15–30). New York: Routledge.
- Keast, R., & Mandell, M. P. (2014). A Composite Theory of Leadership and Management Process Catalyst and Strategic Leveraging - Theory of Deliberate Action in Collaborative Networks. In M. P. Mandell, R. Keast, & R. Agranoff (Eds.), *Network Theory in the Public Sector* (pp. 34–50). New York: Routledge.
- Kenis, P., & Provan, K. G. (2009). Towards an Exogenous Theory of Public Network Performance. *Public Administration*, 87(3), 440–456.
- Klausen, K. K. (2014). Still the Century of Government? No Signs of Governance yet! *International Public Management Review*, 15(1), 29–44.
- Klijin, E.-H. (1996). Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems. *Administration & Society*, 28(May), 90–119.
- Klijin, E.-H., & Edelenbos, J. (2007). Meta-governance as Network Management. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of Democratic Network Governance* (pp. 199–214). Palgrave Macmillan.
- Klijin, E.-H., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). the Impact of Network Management on Outcomes in Governance Networks. *Public Administration*, 88(4), 1063–1082.
- Kooiman, J. (1993). Social-Political Governance. In J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance - New Government-Society Interactions* (pp. 1–8). London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Koppenjan, J., & Klijin, E.-H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. New York: Routledge.
- Kristensen, N., Andersen, L. B., & Pedersen, L. H. (2013). Aktiv brugerinddragelse - hvor langt kan vi gå? *Danske Kommuner*.
- Krogstrup, H. K., & Kristiansen, S. (2015). *Deltagende observation* (2. edition). Copenhagen: Hans Reitzels Forlag.
- Larsen, T. S., & Hedensted Lund, D. (2010). Barrierer og drivkræfter for samarbejdsdrevet innovation. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor* (pp. 401–417). København: Jurist - og Økonomernes forlag.
- Leadbeater, C., & Cottam, H. (2007). *The User Generated State: Public Services 2.0*.
- Lerborg, L. (2013). *Styringsparadigmer i den offentlige sektor* (3. udgave). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.



- Lowndes, V., & Roberts, M. (2013). *Why institutions matter*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lykkebo, O. B. (2016). *Innovationsbarometret*. København: Center for Offentlig Innovation & Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Löffler, E. (2009). *A Future Research Agenda for Co-Production. Overview Paper*. LARCI, Local Authorities & Research Council Initiative.
- Löffler, E., & Watt, P. (2009). *Understanding the efficiency implications of co-production*. LARCI, Local Authorities & Research Council Initiative.
- Löfgren, K., & Agger, A. (2013). Politik og administration - et fag i krydsild. In A. Agger & K. Löfgren (Eds.), *Politik og administration* (pp. 9–18). Copenhagen: Hans Reitzels Forlag.
- Mandag Morgen. (2012). *Den aktive borger - Hvordan flere borgere kan spille en større rolle i velfærdssamfundet*. København: Mandag Morgen.
- Mandag Morgen. (2013). *Veje til RessourceDanmark - et mere socialt og økonomisk bæredygtigt velfærdssamfund*. København.
- Mandell, M. P., & Keast, R. (2008). Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through networks. *Public Management Review*, 10(6), 715–731.
- Mandell, M. P., & Keast, R. (2009). A new look at leadership in collaborative networks : Process catalysts. In J. A. Raffel, P. Leisink, & A. E. Middlebrooks (Eds.), *Public Sector Leadership - International Challenges and Perspectives* (pp. 163–178). Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- March, J., & Olsen, J. P. (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- March, J., & Olsen, J. P. (2004). *The logic of appropriateness*. Arena, Center for European Studies, University of Oslo.
- Mayer, I., Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (2005). Interactive Policy Development: Undermining or Sustaining Democracy? *Public Administration*, 83(1), 179–199.
- McMullin, C. (2015). *Conceptualizing co-production and the third sector: Understanding divergencies in the English and French participation traditions* (Paper presented at the IIAS Study Group on co-production of public services, June). Nijmegen.
- McMullin, C. (2016). *How institutional logics shape co-production practices : Evidence from community regeneration organisations in England and France* (Paper presented at the IIAS Study Group on Coproduction of Public Services, June). Tampere.
- Meijer, A. (2011). Networked Coproduction of Public Services in Virtual Communities: From a Government-Centric to a Community Approach to Public Service Support. *Public Administration R*, 71(4), 598–607.
- Meijer, A. (2012). Co-production in an Information Age: Individual and Community Engagement Supported by New Media. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1156–1172.
- Meijer, A. (2014). *Co-production as the New Social Contract* (Paper presented at the NIG Annual Conference, November). Delft.
- Meijer, A. (2016). Coproduction as a structural transformation of the public sector. *International*

- Journal of Public Sector Management*, 29(6), 596–611.
- Merriam, S. B. (2009). *Qualitative Research - A Guide to Design and Implementation* (Third Edit). San Francisco: Jossey-Bass.
- Miles, M. B., & Huberman, M. A. (1994). *Qualitative data analysis* (Second Edi). Sage Publications.
- Morse, R. S. (2010). Integrative public leadership: Catalyzing collaboration to create public value. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 231–245.
- Moynihan, D. P., & Thomas, J. C. (2013). Citizen, Customer, Partner: Rethinking the Place of the Public in Public Management. *Public Administration R*, 73(6), 786–796.
- Møller, H. K. (2010). *Bogerinddragelse - et studie af borgerinddragelsen i regioner og kommuner*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Nederhand, J., Bekkers, V., & Voorberg, W. H. (2014). *Self-organization and the role of government : how and why does self-organization evolve in the shadow of hierarchy ?* (Paper presented at the IRSPM Conference, Ottawa, Canada, April). Rotterdam: Erasmus University.
- Needham, C. (2008). Realising the Potential of Co-production: Negotiating Improvements in Public Services. *Social Policy and Society*, 7(2), 221–231.
- Needham, C., & Carr, S. (2009). *Co-production: An emerging evidence base for adult social care transformation*. SCIE Reserch Briefing 31, March 2009.
- Neergaard, H. (2010). *Udvælgelse af cases i kvalitative undersøgelser* (2. udgave). Frederiksberg C: Samfundslitteratur.
- Newman, J., Barnes, M., Sullivan, H., & Knops, A. (2004). Public Participation and Collaborative Governance. *Journal of Social Policy*, 33(2), 203–223.
- Nye, J. S. (2008). *The Powers to Lead*. Oxford: Oxford University Press.
- O’Flynn, J. (2008). Elusive appeal or aspirational ideal? The rhetoric and reality of the “collaborative turn” in public policy. In J. O’Flynn & J. Wanna (Eds.), *Collaborative Governance: A new Era of Public Policy in Australia?* (pp. 181–195). Canberra: ANU E Press.
- OECD. (2011). *OECD Public Governance Reviews : Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society - 4211131e.pdf*.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387.
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance - emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Osborne, S. P., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Reading, MA, USA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2012). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *The American Review of Public Administration*, 43(2), 135–158.

- Osborne, S. P., & Strokosch, K. (2013). It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives. *British Journal of Management*, 24, S31–S47.
- Ospina, S. M., & Foldy, E. (2010). Building bridges from the margins: The work of leadership in social change organizations. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 292–307.
- Ostrom, E. (1986). An agenda for the study of institutions. *Public Choice*, 48(1), 3–25.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide : Coproduction, Synergy and Development. *World Development*, 24(6), 1073–1087.
- Ostrom, E. (2012). Foreword. In V. Pestoff, T. Brandsen, & B. Verschuere (Eds.), *New Public governance, the third sector and co-production* (pp. v–vii). New York, London: Taylor & Francis.
- Page, S. (2010). Integrative leadership for collaborative governance: Civic engagement in Seattle. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 246–263.
- Parks, R. B., Baker, P. C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., ... Wilson, R. (1981). Consumers as coproducers of public services: Some economic and institutional considerations. *Policy Studies Journal*, 9(7), 1001–1011.
- Parrado, S., Van Ryzin, G. G., Bovaird, T., & Löffler, E. (2013). Correlates of Co-production: Evidence From a Five-Nation Survey of Citizens. *International Public Management Journal*, 16(1), 85–112.
- Parry, K. W., & Bryman, A. (2006). Leadership in organizations. In S. R. Clegg, C. Hardy, T. B. Lawrence, & W. R. Nord (Eds.), *The SAGE Handbook of Organization Studies* (Second Edi, pp. 446–468). London: Sage Publications.
- Pearce, J. (2012). *Power in Community : A Research and Social Action Scoping Review*. Arts- and Humanities Research Council, Connected Communities.
- Pedersen, D., & Hartley, J. (2008). The changing context of public leadership and management: Implications for roles and dynamics. *International Journal of Public Sector Management*, 21(4), 327–339.
- Pedersen, D., & Tangkjær, C. (2013). Building leadership capacity in the involving network state. *Teaching Public Administration*, 31(1), 29–41.
- Pestoff, V. (2006a). Citizens and co-production of welfare services. *Public Management Review*, 8(4), 503–519.
- Pestoff, V. (2006b). Citizens and co-production of welfare services. Child care in eight European Countries. *Public Management Review*, 8(4), 503–519.
- Pestoff, V. (2008). *A Democratic Architecture for the Welfare State*. Oxon and New York: Routledge Studies in the Management of Voluntary and Non-profit Organizations.
- Pestoff, V. (2012a). Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1102–1118.
- Pestoff, V. (2012b). Co-Production and Third Sector Social Services in Europe - Some Crucial Conceptual issues. In V. Pestoff, T. Brandsen, & B. Verschuere (Eds.), *New Public*

- governance, the third sector and co-production.* (pp. 13–34). New York, London: Routledge.
- Pestoff, V. (2012c). New Public Governance, Co-Production and Third Sector Social Services in Europe. Crowding in and Crowding Out. In V. Pestoff, T. Brandsen, & B. Verschuere (Eds.), *New Public governance, the third sector and co-production.* (pp. 361–388). New York, London: Routledge.
- Pestoff, V. (2014). Collective Action and the Sustainability of Co-Production. *Public Management Review*, 16(3), 383–401.
- Pestoff, V. (2016). *Co-Production at the Crossroads of Public Administration Regimes – implications for generic definitions ?* (Paper presented at the ISTR Conference, June). Stockholm.
- Pestoff, V., Brandsen, T., & Vershuere, B. (Eds.). (2012). *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production.* New York, London: Routledge.
- Pfiffner, J. P. (2004). Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency. In A. Benz, H. Siedentopf, & K. P. Sommermann (Eds.), *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König* (pp. 443–454). Berlin: Duncker & Humboldt.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A comparative analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State* (Third Edit). Oxford: Oxford University Press.
- Prahalad, C.K. & Ramaswamy, V. (2002). The Co-Creation Connection. *Strategy + Business*, (27), 1–12.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252.
- Radnor, Z., Osborne, S. P., Kinder, T., & Mutton, J. (2014). Operationalizing Co-Production in Public Services Delivery: The contribution of service blueprinting. *Public Management Review*, 16(3), 402–423.
- Ramian, K. (2012). *Casestudiet i praksis* (Anden udga). Copenhagen: Hans Reitzels Forlag.
- Rasborg, K. (2005). Socialkonstruktivismen i klassisk og moderne sociologi. In L. Fuglsang & P. Bitch Olsen (Eds.), *Videnskabsteori på tværs af fagkulturer og paradigmer i Samfundsvidenskaberne* (Anden udga, pp. 349–387). Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Reeves, S., Albert, M., Kuper, A., & Hodges, B. D. (2008). Why use theories in qualitative research? *British Medical Journal*, 337(7670), 631–634.
- Regeringen. (2010). *National Civilsamfundsstrategi En styrket inddragelse af civilsamfundet og frivillige organisationer i den sociale indsats.*
- Rennison, B. W. (2011). *Ledelsens genealogi.* Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.
- Richardson, L., & Durose, C. (2013). *Who is accountable in localism ? Findings from theory and practice.* Arts & Humanities Research Council.

- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.
- Schillemans, T. (2008). Accountability in the Shadow of Hierarchy: The Horizontal Accountability of Agencies. *Public Organization Review*, 8(2), 175–194.
- Schlappa, H., & Imani, Y. (2012). *Leadership and Structure in the Co-production of Public Services* (University of Hertfordshire Business School Working Paper). Hertfordshire.
- Schlappa, H., & Imani, Y. (2013). *Leadership in the Co-production of Public Services : An initial conceptual framework Leadership* (Paper, First International Conference on Public Polciy, 26th-28th June). Grenoble.
- Schlappa, H., & Imani, Y. (2016). *Leading service co-production : Preliminary findings from a study of the Hertfordshire Fire and Rescue Service* (Paper presented at IIAS Study Group on Co-production of Public Services, Tampere, June).
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303–326.
- Sehested, K., & Leonardsen, L. (2011). Fagprofessionelles rolle i samarbejdsdrevet innovation. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor* (pp. 215–235). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Shapiro, I. (2002). Problems , Methods and Theories in the Study of Politics , or What’s Wrong with Political Science and What to Do about It. *Political Theory*, 30(4), 596–619.
- Shergold, P. (2008). Governing through Collaboration. In J. O’Flynn & J. Wanna (Eds.), *Collaborative Governance: A new Era of Public Policy in Australia?* (pp. 13–28). Canberra: ANU E Press.
- Sirianni, C. (2009). *Investing i democracy - engaging citizens in collaborative governance*. Washington D.C: Brookings Institution Press.
- Skanderborg Kommune. (2014). Kommunen 3.0 FAQ. Retrieved January 1, 2016, from [https://www.skanderborg.dk/politik-og-faellesskab/udvikling-i-kommunen/kommunen-3-0#fortaelling\\_om\\_kommunen\\_3.0](https://www.skanderborg.dk/politik-og-faellesskab/udvikling-i-kommunen/kommunen-3-0#fortaelling_om_kommunen_3.0)
- Skelcher, C., Mathur, N., & Smith, M. (2005). The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy. *Public Administration*, 83(3), 573–596.
- Stake, R. E. (2010). *Qualitative Research - Studying How Things Work*. New York: The Guilford Press.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management A New Narrative for Networked Governance. *American Review Of Public Administration*, 36(1), 41–57.
- Sullivan, H. (2010). *Collaboration Matters*. Inaugural lecture, College of Social Sciences, University of Birmingham: College of Social Sciences, University of Birmingham.
- Sullivan, H. (2012). A Big Society needs an active state. *Policy & Politics*, 40(1), 141–144.
- Sullivan, H., Williams, P., & Jeffares, S. R. (2012). Leadership for Collaboration. *Public Management Review*, 14(1), 41–66.
- Sullivan, H., Williams, P., Marchington, M., & Knight, L. (2013). Collaborative futures:

- discursive realignments in austere times. *Public Money & Management*, 33(2), 123–130.
- Svendsen, G. T. (2012). *Tænkepauser: Tillid*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Sørensen, E. (2013). Netværksstyring og metastyring. In A. Agger & K. Löfgren (Eds.), *Politik og administration* (pp. 115–131). Copenhagen: Hans Reitzels Forlag.
- Sørensen, E. (2015). Enhancing policy innovation by redesigning representative democracy. *Policy & Politics*, 1–16.
- Sørensen, E., & Scheibel, A.-M. (2016). Fra spredte initiativer til gennemgribende forandring. *Avisen Kommunen*. København.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). *Netværksstyring - fra government til governance*. Frederiksberg C: Roskilde Universitetsforlag.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007a). Theoretical approaches to Governance Network Dynamics. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of Democratic Network Governance* (pp. 25–42). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007b). Theoretical approaches to metagovernance. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of Democratic Network Governance* (pp. 169–182). Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234–258.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011a). Hvor effektive og demokratiske er styringsnetværk ? På jagt efter relevante evalueringskriterier og metastyringsteknikker Indledning. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 15(2), 3–23.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011b). *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2012). Introduction: Collaborative Innovation in the Public Sector. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1), 1–14.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2015, October 20). Farvel til grønthøsterbesparelser: Nu skal velfærden fornys gennem en arena for samskabelse. *DenOffentlige.dk*.
- Sørensen, E., & Triantafillou, P. (2009). The politics of Self-Governance: An introduction. In E. Sørensen & P. Triantafillou (Eds.), *The Politics of Self-Governance* (pp. 1–22). Surrey: Ashgate Publishing.
- Sørensen, E., & Waldorff, S. B. (2014). Collaborative policy innovation : Problems and potential. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 19(3), 1–17.
- Tanggaard, L., & Brinkmann, S. (2010). Interviewet: Samtalen som forskningsmetode. In L. Brinkmann, S. og Tanggaard (Ed.), *Kvalitative metoder*. Copenhagen: Hans Reitzels Forlag.
- Thomas, G. (2011). *How to do your Case Study*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Thyrring Møller, J. (2014, April 8). 29 lokalsamfund står stærkt mod urbanisering. *DenOffentlige.dk*.
- Torfing, J. (2006). Introduction: Democratic Network Governance. In M. Marcussen & J. Torfing

- (Eds.), *Democratic Network Governance in Europe*. Palgrave Macmillan.
- Torring, J. (2013). Offentlig ledelse i et styringsperspektiv: før, nu og i fremtiden. In A. Agger & K. Löfgren (Eds.), *Politik og administration* (pp. 195–213). Copenhagen: Hans Reitzels Forlag.
- Torring, J., Peters, G. B., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012a). *Interactive Governance - Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Torring, J., Peters, G. B., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012b). New Roles and role dilemmas in interactive governance. In *Interactive Governance - Advancing the Paradigm* (pp. 145–165). Oxford University Press.
- Torring, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2016). Transforming the Public Sector into an Arena for Co-creation : Barriers, Drivers, Benefits and Ways Forward. *Administration & Society Online First*.
- Torring, J., & Triantafillou, P. (2011). Introduction to interactive policy making, metagovernance and democracy. In J. & T. Torring (Ed.), *Interactive policy making, metagovernance and democracy*. ECPR Press.
- Torp, T. (2016). Reel samskabelse er god politik. *Avisen Kommunen*. København.
- Tortzen, A. (2008). *Borgerinddragelse - demokrati i øjenhøjde*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Tummers, L., Voorberg, W. H., & Bekkers, V. (2015). *Ten policy recommendations for co-creation during social Innovation*. LIPSE.
- Tuurnas, S. (2015). *The professional co-producer - implications from four case studies* (Paper presented at the IIAS working group on co-production, June 2015).
- Tuurnas, S. (2016). *The Professional Side of Co-Production*. Tampere.
- Ulrich, J. (2016). *Samskabelse— en typologi* (VIA University College, CLOU skriftsserie).
- Vamstad, J. (2012). Co-production and Service Quality. In V. Pestoff, T. Brandsen, & B. Verschuere (Eds.), *New Public governance, the third sector and co-production* (pp. 297–316). New York, London: Routledge.
- van Eijk, C., & Steen, T. P. S. (2014). Why People Co-Produce: Analysing citizens' perceptions on co-planning engagement in health care services. *Public Management Review*, 16(3), 358–382.
- Van Houdt, F., Suvarierol, S., & Schinkel, W. (2011). Neoliberal communitarian citizenship: Current trends towards “earned citizenship” in the United Kingdom, France and the Netherlands. *International Sociology*, 26(3), 408–432.
- van Meerkerk, I. (2014). *Boundary Spanners in Governance Networks*. Erasmus University, Rotterdam.
- van Meerkerk, I., Boonstra, B., & Edelenbos, J. (2013). Self-Organization in Urban Regeneration: A Two-Case Comparative Research. *European Planning Studies*, 21(10), 1630–1652.
- van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2013). The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: findings from survey research on urban

- development projects in the Netherlands. *Policy Sciences*, 47(1), 3–24.
- Van Wart, M. (2013a). Administrative Leadership Theory: a Reassessment After 10 Years. *Public Administration*, 91(3), 521–543.
- Van Wart, M. (2013b). Lessons from Leadership Theory and the Contemporary Challenges of Leaders, 73(4), 553–565.
- Vangen, S., Hayes, J. P., & Cornforth, C. (2015). Governing Cross-Sector, Inter-Organizational Collaborations. *Public Management Review*, 17(9), 1237–1260.
- Vangen, S., & Huxham, C. (2014). Building and Using the Theory of Collaborative Advantage. In M. P. Mandell, R. Keast, & R. Agranoff (Eds.), *Network Theory in the Public Sector* (pp. 51–67). New York: Routledge.
- Vanleene, D., Verschuere, B., & Voets, J. (2016). *The Democratic Quality of Co-Production in Community Development* (Paper presented at the IIAS Study Group on Coproduction of Public Service, June). Tampere.
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2004). Evolving to a New Dominant Logic. *Journal of Marketing*, 68(January), 1–17.
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2007). Service-dominant logic: continuing the evolution. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 36(1), 1–10.
- Verschuere, B., Brandsen, T., & Pestoff, V. (2012). Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1083–1101.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2013a). *Co-creation and Co-production in Social Innovation : A Systematic Review and Future Research Agenda* (Paper presented at The EGPA Conference, Edinburgh, September).
- Voorberg, W. H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2013b). *Embarking on the Innovation Journey: A Systematic Review regarding the Potential of Co-creation with Citizens* (Paper for the IRSPM Conference, April). Prague.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2014). *Co-creation in social innovation : comparative case-study on the influential factors and outcomes of co-creation* (Paper presented at the IRSPM Conference, April). Ottawa.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333–1357.
- Voorberg, W. H., Tummers, L., Bekkers, V., Torfing, J., Tonurist, P., & Kattel, R. (2015). *Co-creation and citizen involvement in social innovation : A comparative case study across 7 EU-countries*. LIPSE.
- Væksthus for Ledelse. (2016). *Alliancer. Toplevelsens rolle i udviklingen af velfærdsalliancer*. Copenhagen.
- Wagenaar, H. (2007). Governance, Complexity, and Democratic Participation: How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline. *The American Review of Public Administration*, 37(1), 17–50.



- Waldorff, S. B., Kristensen, L. S., & Ebbesen, B. V. (2014). The complexity of governance. Challenges for public sector innovation. In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Public Innovation through collaboration and design* (pp. 70–88). New York: Routledge.
- Weber, M. (2012). Bureacracy. In J. M. Schafritz & A. C. Hyde (Eds.), *Public Administration Classic Readings* (Seventh Ed, pp. 39–44). Wadsworth, Cengage Learning.
- Williams, P. (2002). The Competent Boundary Spanner: Afterword: Bringing Back Agents. *Public Administration*, 80(1), 103–124.
- Wulff, M. (2013). *Den nødvendige frivillighed*. Frederiksberg: Frydenlund.
- Yin, R. (2009). *Case Study Research - design and methods* (Fourth Edi). Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: Sage Applied Social Research Methods Series.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford univesity Press.
- Zølner, M., Rasmussen, I. Ø., & Dreyer Hansen, A. (2007). Qualitative Interviews: Studying Network Narratives. In P. Bogason & M. Zølner (Eds.), *Methods in Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet. (2013). *Op af sofaen - anbefalinger til lokaldemokratiet*. København.
- Aagaard, P., Sørensen, E., & Torfing, J. (2014a). Er der én eller flere tilgange til samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor? In P. Aagaard, E. Sørensen, & J. Torfing (Eds.), *Samarbejdsdreven innovation - i praksis* (pp. 345–358). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Aagaard, P., Sørensen, E., & Torfing, J. (Eds.). (2014b). *Samarbejdsdrevet innovation i praksis*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Aarhus Kommune. (2015). *Kommune Forfra. Aarhus gentænker velfærden*. Aarhus.
- Aarup, K. (2010). *Frivillighedens velfærdssamfund*. Frederiksberg: Frydenlund.

# Dansk resumé

Samskabelse forstået som samarbejde med borgere og civilsamfund om at udvikle og producere velfærd har fundet vej ind i den offentlige styring. I Danmark og en række andre vestlige velfærdsstater søsættes i disse år en mængde strategier og initiativer under overskriften 'samskabelse'. Samskabelse udfordrer den traditionelle arbejdsdeling mellem det offentlige og civilsamfundet, da det her handler om at udvikle samarbejde på tværs af disse sektorer. Dette rækker ved den traditionelle forestilling om ledelse og rejser spørgsmålet om, hvordan samarbejde mellem autonome aktører kan styres og ledes, så det giver værdi. Forskningsprojektet undersøger samskabelse i et styringsperspektiv.

Hovedambitionen med forskningsprojektet er at udvikle viden om, hvilken form for ledelse der skal til for at fremme og understøtte samskabelse. Forskningen i samskabelse beskæftiger sig kun i begrænset omfang med ledelsesdimensionen af samskabelse. Formålet med afhandlingen er derfor todelt: Dels at bidrage til teoriudvikling indenfor såvel ledelse som samskabelse gennem begrebsliggørelse af sammenhængen mellem de to fænomener, dels at udforske empirisk hvordan de offentlige administratorers ledelsesinterventioner påvirker grad og udbytte af samskabelse. Det leder frem til følgende forskningsspørgsmål: Hvordan påvirker de offentlige administratorers ledelse grad og udbytte af samskabelse?

Spørgsmålet undersøges ved hjælp af et kvalitativt casestudie og med anvendelse af en abduktiv forskningsstrategi. I studiet indgår tre danske casekommuner, der er udvalgt som forventede 'positive ekstreme' cases indenfor samskabelse. I international sammenhæng kan det forventes at finde særligt gode vilkår for samskabelse i Danmark, bl.a. fordi den offentlige styring er præget af en relativt stor og velfungerende offentlig sektor kombineret med et stærkt civilsamfund og et velorganiseret foreningsliv samt en lang tradition for inddragelse af borgere og brugere. Udvælgelsen af de tre konkrete kommuner er ligeledes foregået ud fra overvejelser om, hvor det er sandsynligt at finde ambitiøse samskabelsesinitiativer. De tre danske kommuner, som samskabescasene er hentet i, kan alle beskrives som frontløbere inden for samskabelsesfeltet på udvælgelsestidspunktet. De konkrete samskabelsesinitiativer er alle initieret og rammesat af kommunen som led i en større strategisk indsats, dvs. at der er tale om top-down-samskabelsesinitiativer.

Afhandlingen forstår samskabelse som en særlig form for samstyring, der sigter mod at udvikle en kvalitativt ny form for samarbejde og relation mellem det offentlige og civilsamfundet/borgerne, hvor offentlige aktører og borgere samarbejder om at udnytte alle parter aktiver, ressourcer og bidrag. Forskningsprojektets erkendelsesinteresse centrerer sig om de offentlige administratorers rolle som ledere af samskabelsesprocesser. Fokus er på, hvilken rolle ledelse spiller for, om samskabelse initieret af offentlige administratorer fører til de ønskede resultater. Derfor undersøges den styring og ledelse, der udøves af de offentlige administratorer. Afhandlingen forstår ledelse som det at understøtte selvstyrende systemer på tværs af organisationer.

Forskningsprojektet udvikler en analyseramme, der dels gør det muligt at måle grad og udbytte af samskabelse, dels konceptualiserer ledelsesdimensionen af samskabelse. Afhandlingen udvikler en præskriptiv analyseramme med afsæt i tre teoretiske perspektiver fra forskningen i ledelse af

netværk og samarbejde. Denne benyttes til at analysere, hvordan de administrative aktører udøver ledelse i samskabende processer ved at fokusere på syv ledelsesgreb, nemlig fire rammesættende og tre faciliterende ledelsesgreb.

Ud fra analysen af de tre samskabescases konkluderer afhandlingen, at ledelsen har vanskeligt ved at få ambitionen om samskabelse til at folde sig ud i praksis. Netop det forhold, at initiativerne er igangsat og styret 'oppefra', udgør en udfordring i forhold til at realisere samskabelse. 'Overstyring' fra de offentlige aktørers side medfører en lav grad af samskabelse og en begrænset værdiskabelse. Analysen viser desuden en sammenhæng mellem den grad af synergi mellem deltagernes ressourcer, som det lykkes at opnå i det enkelte initiativ og det udbytte, samskabelsen kaster af sig.

Afhandlingen konkluderer, at de offentlige administratorers ledelse i høj grad påvirker samskabelsen. Både den rammesættende ledelse og den faciliterende ledelse har betydning for grad og udbytte af samskabelse. Sammenhængen mellem de to ledelsesaspekter er afgørende for, om ledelse samlet set understøtter samskabelse. Da den rammesættende ledelse, der udøves af de øverste offentlige administratorer, er af central betydning, kan man sige, at styringsvilkårene, og den måde, de håndteres på, er afgørende for grad og udbytte af samskabelsen.

På baggrund af analysen af de tre samskabelsesinitiativer konkluderes det, at de offentlige administratorers anvendelse af styrings- og ledelsesgreb med rod i New Public Management i form af stramme tidsfrister, krav om målbare leverancer og mistillid til medarbejdere og civilsamfundsaktører, ikke er befordrende for samarbejdet mellem autonome aktører. Disse greb påvirker samarbejdet negativt og fører til en lav grad af samskabelse. Derimod er ledelsesgreb med rod i New Public Governance som fx opbygning af tillid og relationer mellem deltagerne og fokus på deltagernes meningsskabelse og ressourcer befordrende for samskabelsen.

Afhandlingen konkluderer endvidere, at top-down-samskabelse finder sted i et styringsmæssigt krydspres. De strategier, som de offentlige aktører benytter til at håndtere dette styringsmæssige krydspres, er afgørende for samskabelsen. Grad og udbytte af samskabelsen er størst, hvor de offentlige aktører benytter en reflekteret 'koblingsstrategi', der bevidst håndterer det styringsmæssige krydspres gennem at koble interesser, aktører og styringslogikker. Endelig konkluderer studiet, at samskabelse hæmmes, når de offentlige administratorer undlader at udøve 'meningsskabende' ledelse og i stedet gennem en dominerende framing etablerer og fastholder de offentlige aktørers udlægning af, hvilken udfordring samskabelsen skal løse, hvilke aktører der er legitime deltagere, og hvilke mulige løsninger der kan behandles af deltagerne. Disse ledelsesgreb skaber et 'glasloft', som begrænser samskabelsen. Til gengæld kan diskursiv ledelse, der lægger vægt på aktørernes meningsskabelse, fremme samskabelse, ligesom samskabelse kan fremmes gennem at fokusere på 'det fælles tredje' i form af konkrete fælles aktiviteter.

Afhandlingen afsluttes med en diskussion af resultaternes relevans på samfundsniveau og for den enkelte offentlige leder.

# English abstract

This study analyses co-production from the perspective of governance. Co-production - i.e. collaboration between the public sector and citizens/civil society aimed at developing and producing public policies and services – is increasingly becoming an element in the public governance of Denmark and other western welfare states. Currently, a range of initiatives are being launched in Danish municipalities labelled ‘co-production’ that aim to engage local communities and civil society in developing, designing and producing welfare services. The notion of ‘co-production’ implies boundary spanning collaboration between the civil and the public sector. It therefore challenges the traditional image of public leadership and raises the following question: What kind of leadership is needed to support collaboration between autonomous actors and enhance public value?

The main ambition of the study is to gain new insight into the leadership interventions exercised by civil servants that inhibit or enhance co-production. In the field of co-production research not much attention has hitherto been given to the leadership perspective in terms of the way these processes are governed, designed and facilitated by public agencies. The purpose of the thesis is twofold: Firstly, to contribute to the research fields of co-production and leadership by conceptualizing the link between the two phenomena. Secondly, to explore how the leadership interventions of public agencies influence the degree and outcome of co-production processes. The research question is subsequently: How do the leadership interventions of public agencies influence the degree and outcome of co-production processes?

The research question is analyzed through a qualitative case study applying an abductive research strategy. The study comprises three co-production initiatives from three Danish municipalities that have been selected as expected ‘positive extreme’ cases of co-production. In an international context Denmark can be considered a case of particularly good conditions for co-production. This is due to the fact that the public governance is characterized by a relatively big and well-functioning public sector combined with a strong civil society and a longstanding tradition of involving citizens and public service users. The three case municipalities included in the study can all be described as ‘cutting edge’ in the field of co-production. The co-production initiatives studied have all been initiated, framed and facilitated by the municipality as part of a strategic ambition, categorizing them as examples of ‘top-down’ co-production.

The thesis conceptualizes co-production as a form of co-governance aimed at developing a new collaborative relation between the public sector and the civil society/the citizens. Ideally, public agencies and citizens should, through collaboration, be able to exploit the joint resources and contributions of all actors. The study focuses on the way leadership interventions executed by public agencies influence the expected results harvested through co-production. Accordingly, the study explores the different types of governance and leadership interventions applied by the civil servants in the municipalities. In this study, leadership is understood as supporting self-organized actors across organizations.

The thesis develops a frame of analysis for evaluating the degree and outcome of co-production processes and at the same time conceptualizes the leadership dimension of co-production. The thesis' prescriptive frame of analysis integrates three theoretical perspectives from research on 'collaborative leadership'. The frame is applied to an analysis of leadership in co-production processes by focusing on four leadership interventions for designing and framing the collaboration ('hands off' interventions) and three facilitative ('hands on') leadership interventions.

Based on the analysis of the three municipal co-production cases, the thesis concludes that the public agencies face difficulties in terms of realizing the ambition of co-production in practice. The fact that the co-production initiatives are initiated and governed 'top-down' poses a challenge in terms of realizing co-production. Excessive governance on the side of the public agencies results in a low degree of co-production and a limited creation of public value. The analysis also shows that there is a relation between the degree of synergy (between the resources of the participants) obtained in the co-production initiative and the outcome of the co-production process.

The thesis further more shows that the leadership interventions exercised by the public agencies are central to the co-production process. The 'hands off' as well as the 'hands on' leadership interventions influence the degree and outcome of the co-production initiatives. Also, the relation between the 'hands off' and 'hands on' leadership interventions plays an essential role in supporting or inhibiting co-production. As particularly the hands off leadership interventions exercised by the public agencies prove to be of great significance, one might say that the governance conditions – and the way they are handled by the civil servants - are central to the degree and outcome of co-production processes.

Based on the analysis of the three co-production initiatives, the study concludes that the exercise of governance and leadership interventions rooted in a New Public Management regime, i.e. strict deadlines, measurable deliveries and mistrust in employees and civil society actors, does not support collaboration between autonomous actors. These interventions, to the contrary, influence the collaboration negatively, causing a low degree of co-production to unfold. On the other hand leadership interventions rooted in a New Public Governance regime, i.e. building trust and relations between the participants and focusing on resources and on sense-giving leadership, do seem to support co-production processes.

The thesis shows that top-down co-production processes take place within a cross pressure of governance logics. The coping strategy applied by the civil servants in dealing with these competing logics is essential for the co-production process. The best results in terms of degree and outcome of co-production are obtained through a 'linking' strategy applied by the civil servants, which reflexively copes with the pressure by linking interests, actors and governance logics.

The thesis further concludes, that a lack of 'sense-giving' leadership exercised by the civil servants tends to inhibit co-production. The civil servants are inclined to exercise 'defining' discursive leadership by establishing and maintaining the public agencies' framing of the challenge, the legitimate actors and possible themes and solutions to be included in the co-production process. These leadership interventions create a 'glass ceiling' in co-production inhibiting collaboration by excluding relevant participants, problem-definitions, resources and possible solutions. Conversely, discursive leadership which acknowledges and supports the sense-making of the actors tends to

promote co-production. Likewise, the degree of co-production can be enhanced through joint practical activities. Finally, the thesis discusses the relevance of the results on a societal level and for the leadership practice of public agencies.

